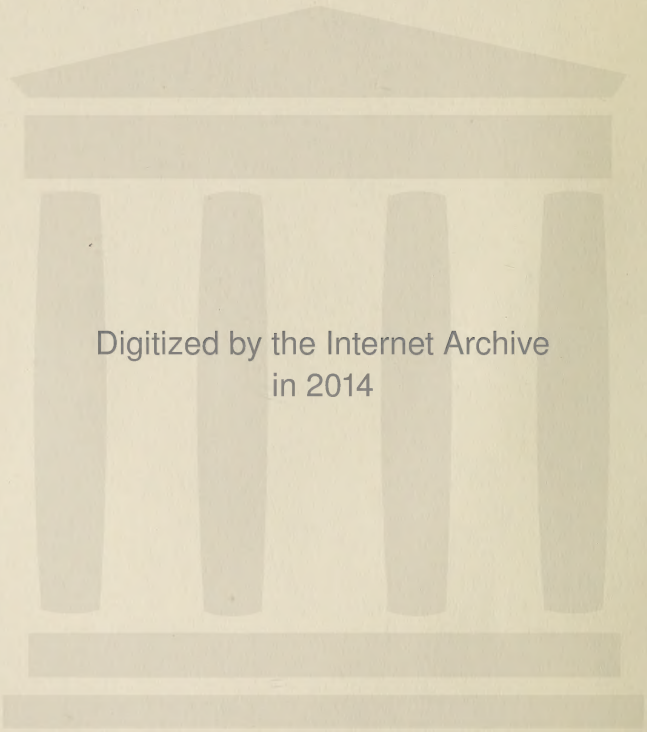
3 1761 09373423 4

UNIV.OF
TORONTO
LIBRARY


Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/lepouvoirlgislat00bonn

Law
Const
B7165p

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

Le

Pouvoir Législatif aux Colonies

ESSAI HISTORIQUE

sur le Droit de légiférer en Matière Coloniale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT

Par

Alphonse Georges

A. BONNEFOY-SIBOUR

254603
14/5/21.

DIJON. — IMPRIMERIE REGIONALE

1908

Université de Montpellier

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

MARGAT, professeur de Droit civil.

PERREAU, professeur de Droit civil approfondi.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé de cours de Droit constitutionnel.

ANTONELLI, chargé de cours d'Économie politique.

LABORDERIE-BOULOU, chargé du cours d'Histoire du Droit (licence) et de l'Histoire du Droit privé français (doctorat).

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président.*
CHAUSSE, BARTHÉLEMY, *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

La question du pouvoir de légiférer en matière coloniale, du pouvoir législatif des colonies, dit-on souvent par abréviation, est des plus complexes. Sa place dans la science juridique est spéciale, car elle n'intéresse pas seulement le droit constitutionnel pur, il s'y mêle des questions de droit administratif et aussi de droit international.

C'est une question de droit constitutionnel, parce que l'exercice du pouvoir législatif en matière coloniale, le rôle des pouvoirs publics vis-à-vis des colonies, la nature des actes qui en émanent, sont bien effectivement d'ordre constitutionnel. Très souvent, en fait, les règles qui l'ont fixé ont été insérées dans les constitutions, ou bien ont fait l'objet de lois organiques à caractère constitutionnel très-nettement marqué.

C'est aussi une question de droit administratif par l'application et la promulgation des lois métropolitaines dans les possessions d'outre-mer, par les difficultés qui en résultent.

C'est enfin aussi une question qui touche au droit international par plus d'un côté, parce que si le pays colonisé vient à garder, après l'annexion, des coutumes ou des lois antérieures à l'occupation, la survivance de cette législation particulière peut parfois amener des conflits législatifs qui, par certains côtés,

intéressent le droit international, spécialement le droit international privé.

L'étude du pouvoir législatif en matière coloniale étant ainsi situé dans l'ensemble de la science du droit, il pourrait peut-être sembler préférable et naturel d'en étudier les différents aspects à ces trois points de vue bien caractéristiques; mais c'est là, à notre avis, un procédé qui pourrait présenter d'assez nombreux inconvénients résultant en très grande partie de ce que les éléments de la question sont si intimement liés, qu'il pourrait peut-être souvent devenir très difficile, sinon impossible, de les démêler les uns des autres.

Plusieurs auteurs ont déjà traité le même sujet, mais, se plaçant surtout au point de vue du régime actuel, ils l'ont critiqué et ont ensuite examiné comment il paraissait, à leur point de vue, préférable d'organiser en raison le pouvoir législatif des colonies. C'est là un plan intéressant évidemment, mais qui aboutit à d'inévitables redites.

Quant à nous, pour exposer ce problème délicat à plus d'un titre, la méthode historique nous paraît infiniment préférable : ce travail est surtout un exposé historique.

Nous procéderons donc historiquement, chronologiquement et par grandes périodes. Nous étudierons d'abord les procédés employés par l'ancienne monarchie pour exercer le pouvoir législatif, puis nous chercherons, à la lumière des textes législatifs importants, à déterminer ensuite quelles ont été les idées des Assemblées révolutionnaires, du Consulat, de l'Empire et de la Restauration, et nous verrons par

quels actes législatifs ces idées se sont effectivement manifestées ; nous examinerons enfin par quels tâtonnements et à la suite de quelles vicissitudes historiques et législatives on est arrivé, après des tentatives intéressantes de décentralisation, sous la monarchie de Juillet, à instituer, sous le second Empire, le système dont les bases essentielles subsistent encore actuellement, et à constituer ainsi un régime qui est discutable en doctrine (et qui a été très critiqué, en effet), mais qui constitue peut-être le premier terme d'un état plus stable auquel il est possible qu'on arrive un jour.

Nous diviserons donc cet exposé, qui sera surtout, comme l'indique le sous-titre de cette étude, un exposé historique, de la façon suivante :

Chapitre I. — Le pouvoir législatif sous l'ancien régime.

Chapitre II. — Le pouvoir législatif sous la Révolution, l'Empire et la Restauration.

Chapitre III. — Le pouvoir législatif sous la monarchie de Juillet.

Chapitre IV. — Le pouvoir législatif sous la deuxième République.

Chapitre V. — Le pouvoir législatif sous le second Empire. Le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854.

Chapitre VI. — Le pouvoir législatif sous la troisième République.

Enfin, dans le *Chapitre VII*, nous résumerons les critiques qui ont été adressées au régime actuel, et

les projets de réforme qui ont été proposés pour y remédier.

Puis, dans le *Chapitre VIII*, nous passerons en revue les principales législations coloniales européennes, nous verrons comment le pouvoir législatif a été organisé dans la législation coloniale anglaise, dans les législations hollandaise, allemande, espagnole et portugaise.

Finalement, dans un *Chapitre de conclusion*, nous indiquerons les grandes idées qui devraient, selon nous, présider à l'élaboration d'une réorganisation coloniale, et nous montrerons comment, par le simple jeu de l'évolution historique et sous l'influence du temps, l'organisation aboutira très certainement à un régime plus stable, un régime de droit.

Une *Bibliographie* complètera cette étude.

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR LÉGISLATIF SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Sommaire :

I. Le principe de la souveraineté royale et le droit de Législation dans la métropole et aux colonies.

II. Le Pouvoir Législatif direct du Roi. L'application aux colonies des lois et ordonnances du Royaume ; les actes législatifs spécialement élaborés pour les colonies. Caractères de cette action législative du pouvoir royal.

III. Le Pouvoir Législatif délégué des agents locaux. Les pouvoirs : 1° des directeurs et officiers des compagnies de colonisation, 2° des gouverneurs généraux et intendants ; conflits entre ces deux sortes d'officiers à propos de l'exercice de leurs pouvoirs. Les gouverneurs ordinaires n'avaient pas de pouvoir législatif ni réglementaire, 3° des conseils souverains, le droit d'enregistrement et de représentation ; les arrêts de règlement.

IV. La législation coloniale sous l'ancien Régime est un véritable chaos. Difficulté de connaître cette législation. Tentatives de codification.

I

Dans le droit public de l'ancien Régime c'était le Roi, et le Roi seul, qui avait le pouvoir de légiférer

pour les colonies aussi bien que pour la métropole.

En principe, le Roi, sous la seule réserve, disaient les juristes, d'observer les lois fondamentales de la monarchie, détenait le pouvoir législatif d'une manière absolue et sans partage. Nulle autre autorité que la sienne, quelle qu'en fût l'origine ou la nature, n'avait qualité pour en contrarier l'existence. Tout autre législateur que le Roi ne pouvait tenir son pouvoir que du Roi, en vertu d'une sorte de délégation formellement exprimée dans un acte authentique et personnel, des lettres de provisions par exemple. Le pouvoir législatif était, en effet, un des attributs essentiels de la souveraineté, et, comme tel, il était exclusivement réservé à la personne royale. « *L'on demande*, dit Lebret au Livre 1er de son Traité de la Souveraineté, *si le Roi peut faire et publier tous changements de lois et ordonnances de sa seule autorité, sans l'avis de son conseil, ni de ses cours souveraines. A quoi l'on répond que cela ne reçoit point de doute, pour ce que le Roi est seul souverain dans son royaume et que la souveraineté n'est non plus divisible que le point en la géométrie* (1). »

Dans la législation métropolitaine, ce principe

(1) Lebret, *Traité de la souveraineté*, L. I, ch. IX, p. 20. La même théorie est déjà dans Beaumanoir XXXV, 29 : « *Ce qui li plest a fere doit estre tenu por a loi* ». XXXIV, 41 : « *Voirs est que li rois est souverains par desor tous, et a, de son droit, le général garde de son roiame, par quoi il pot fere tel establissement comme il li plest por le commun profit et ce qu'il establit doit estre tenu* ». De même, dans Boutillier, *Somme rurale*, II, tit. I, p. 646 : « *Si scachez que le Roy de France, qui est empereur en son royaume, peut faire ordonnances qui tiennent et vaillent loy, ordonner et constituer toutes constitutions...* ».

théoriquement si absolu, si nettement posé, avait cependant, en fait, subi bien des tempéraments, supporté bien des limitations. Les Etats généraux, au temps de la monarchie absolue, n'étaient plus assez souvent convoqués et consultés, pour pouvoir s'opposer, au nom des intérêts de la nation, aux manifestations législatives de la puissance royale ; mais les Parlements, qui se donnaient volontiers comme les continuateurs des Etats généraux, comme les héritiers directs de leurs prérogatives, avaient jalousement conservé des pouvoirs législatifs et, plus exactement, le contrôle législatif, dont l'exercice gêna bien souvent l'absolutisme royal.

Ces pouvoirs, que l'on classait au rang des « *Lois fondamentales du Royaume* », c'était d'abord *le droit d'enregistrement.* On entendait par là, comme on sait, le droit qui était reconnu aux Parlements de discuter la loi (1), l'ordonnance, l'édit, en général tout acte émanant de la volonté du roi, à l'occasion de la formalité de l'enregistrement.

C'était ensuite le droit, qui en était la conséquence, de présenter au roi, à propos de cet examen, des *remontrances* quand les Parlements jugeaient que ces actes étaient contraires aux véritables intérêts de la nation. On a observé que, rigoureusement appliqué, le droit d'enregistrement, suivi du droit

(1) La Roche-Flavin, *Les Treize Livres des Parlements*, t. XIII, ch. XVII, nos 3 et 23 : « *Telle est la loi du royaume,..... en France, telle a toujours été la commune observance fondée sur les anciennes lois du royaume... Il est vrai que par l'une des lois fondamentales de ce royaume, les prédécesseurs rois ont donné le pouvoir aux Parlements de vérifier les lois, homologuer, refuser, limiter ou restreindre* ».

de remontrances, aurait eu pour effet, comme s'en plaignait du reste Louis XV, de réduire le pouvoir royal à la proposition des lois (1).

C'était aussi, pour les Parlements, le droit de pouvoir, en refusant l'enregistrement d'une loi, la rendre inapplicable dans leur ressort, c'est-à-dire dans une portion souvent très considérable du royaume.

C'était enfin le pouvoir, très grand et très remarquable, de réglementation, presque de législation, qui leur était attribué de rendre sur les sujets les plus variés des *Arrêts de règlement.* Ces arrêts, comme on l'a remarqué, ne se rattachaient pas directement à la justice contentieuse, ils n'intervenaient pas quand il y avait lieu de trancher un litige entre deux parties. Ces arrêts étaient de véritables règlements ayant vraiment force de loi ; ils suppléaient la loi quand elle n'était pas suffisamment explicite, ou quand, sur un point douteux, elle était tout à fait muette (2).

(1) Edit de 1770, dans Isambert. Anc. lois, XIII, 506 : « Ils (les Parlements) élèvent leur autorité à côté et même au-dessus de la nôtre, puisqu'ils réduisent par là notre pouvoir législatif à la simple faculté de leur proposer nos volontés, en se réservant d'en empêcher l'exécution ».

(2) On justifiait ce droit par une délégation du roi, ne pouvant tout connaître ni pourvoir à tous les besoins par des lois. Loyseau, *Des Seigneuries*, chap. III, n° 12 : « *Le roy ne pouvant tout sçavoir, ni estre partout, et par conséquent ne lui estant pas possible de pourvoir à toutes les mesmes occurrences qui arrivent en tous les endroits de son royaume et qui requierent estre réglées promptement, permet à ses principaux officiers, soit des cours souveraines, soit des villes, de faire des règlements, chacun au fait de leurs charges, qui ne sont pourtant que provisoires et faits sous le bon plaisir du roy, auquel seul appartient faire lois absolues et immuables* ».

Ces arrêts avaient fini par constituer une véritable législation, dont on ne peut aujourd'hui se faire que très difficilement une idée exacte parce que, dans l'Etat moderne, nous sommes habitués à voir les organes politiques fonctionner conformément au principe bien connu de la Séparation des Pouvoirs.

En France, dans la métropole, rien que, par conséquent, du fait de ces pouvoirs exercés par les Parlements et sans parler des autres obstacles qui résultaient, pour le plein exercice du pouvoir législatif royal, de la survivance d'un nombre considérable de dispositions législatives issues, soit du droit coutumier, soit du droit romain, soit même du droit canonique, le Roi, dont les légistes proclamaient si haut l'absolutisme intangible en matière législative, avait dû pratiquement s'accommoder d'un régime qui en était, à vrai dire, passablement éloigné. Il était loin d'être vraiment *le seul législateur*.

Aux colonies, c'était bien autre chose. L'absolutisme royal subissait des limitations beaucoup plus considérables encore sous l'influence de causes multiples, parmi lesquelles il faut citer l'éloignement des établissements coloniaux, la différence des milieux sociaux, des races, etc... Le Roi devait y être amené, de bonne heure, à déléguer régulièrement des portions considérables de sa souveraineté, de son pouvoir législatif, soit à des représentants directs, soit à des Cours souveraines jouant aux colonies un rôle très comparable à celui des Parlements dans la métropole, c'est-à-dire à des êtres politiques multiples. On assiste alors presque à un véritable démembrement du pouvoir législatif du

Roi ; on va le voir du reste en lisant les trois sections suivantes de ce chapitre :

1° Le pouvoir législatif direct du *roi ;*
2° Le pouvoir législatif des *agents royaux locaux ;*
3° Le pouvoir législatif des *conseils souverains.*

II

Le Roi, sous l'ancien régime, légiférait directement pour les colonies. Son action législative se manifestait sous deux formes principales :

a) Par l'application aux colonies des lois et ordonnances de la métropole ;

b) Par des actes législatifs spéciaux, particuliers aux colonies en général, ou à certaines colonies, et élaborés en vue de régler certains points de l'administration des colonies.

Si ce n'était point appliquer à des choses bien anciennes des expressions trop modernes, on pourrait observer qu'en matière politique et économique, l'ancien régime pratiquait, vis-à-vis des colonies, la théorie dite de l'assujettissement, tandis qu'en matière d'administration et de législation coloniale il pratiquait celle de l'assimilation et de la centralisation.

Dès les premiers moments de notre expansion coloniale, les rois voulurent qu'on appliquât dans les établissements d'outre-mer les « *Lois et Ordonnances du royaume* ». Dans la théorie royale, les habitants libres des colonies étaient assimilés aux Français. Un édit de Louis XIII, de mars 1642, portant renouvellement du privilège de la Compagnie

des Isles d'Amérique, parlant des « sauvages convertis à la foi chrétienne », les déclare « *réputés naturels français* ». Au point de vue de leur condition légale, la royauté ne faisait donc aucune différence et les soumettait aux mêmes lois.

Les édits de mai 1664 et d'août 1664, qui créaient les Compagnies des Indes Occidentales et des Indes Orientales, contiennent dans leurs articles 34 et 33 des dispositions formelles à ce sujet : « *Seront les juges établis en tous les dits lieus*, dit le roi dans ces édits, *tenus de suivre la coutume de Paris, de façon à établir une uniformité aussi parfaite que possible dans la législation.* »

« *Seront tenus...* ajoutent les mêmes textes, *les officiers de suivre et se conformer à la coutûme de la Prevôté et Vicomté de Paris suivant laquelle les habitants pourront contracter sans que l'on y puisse introduire aucune autre coutume pour éviter la diversité.* »

La volonté royale n'a point varié sur cette question. On la voit s'affirmer dans diverses instructions adressées par Louis XIV aux intendants établis aux colonies. Dans une lettre du 1er avril 1679, destinée à l'un d'eux, Louis XIV recommande à ce haut fonctionnaire de tenir la main à ce que les conseils souverains jugent toutes matières civiles et criminelles conformément aux édits et ordonnances du royaume et à la coutume de Paris. Dans une autre instruction adressée le 26 décembre 1703 encore à un intendant, on lit de même : « *Il verra avec attention si, dans les jugements des conseils supérieurs, ils suivent les ordonnances du royaume et la coutûme de Paris.* »

Qu'entendait-on exactement par cette expression

« les lois et ordonnances du royaume »? Au fond c'était, comme la chose elle-même, un terme très vague. La législation française, sous l'ancienne monarchie, constituait un véritable chaos qui ne ressemblait guère à la législation d'un pays moderne. Cependant il semble que, par là, les Rois qui ont édicté les prescriptions ci-dessus, entendaient particulièrement les grandes ordonnances fondamentales du xvi[e] siècle et celles du règne de Louis XIV qui constituaient, pour notre ancien droit, de véritables codes : c'étaient, par exemple, les ordonnances d'Orléans (1560), de Moulins (1566), de Blois (1579), l'ordonnance de 1629, plus connue sous le nom de Code Michau ; puis les grandes ordonnances de l'époque de Colbert, celles de 1667 sur la procédure civile, de 1670 sur la procédure criminelle, de 1673 sur le commerce, de 1681 sur la marine, de 1685 sur la police des îles d'Amérique, appelée alors ordinairement le Code Noir, de 1695 sur le gouvernement ecclésiastique ; en général, par conséquent, toutes les grandes ordonnances qui constituaient tout le fond de la législation de l'ancienne France.

Mais, tout en prescrivant l'application intégrale des lois et ordonnances du royaume, « afin d'éviter la diversité », le roi savait parfaitement que des tempéraments devaient y être nécessairement apportés, dans leur application aux colonies, sous l'influence des mœurs des habitants, des coutumes et des usages locaux qui auraient pu parfois se trouver en contradiction formelle avec la loi elle-même. Aussi confia-t-il de bonne heure à ses agents locaux, aux gouverneurs généraux, aux intendants et aux conseils

souverains le soin d'adapter les ordonnances métropolitaines à l'organisation sociale et coutumière propre à chaque colonie, et de les modifier, au besoin, par des règlements, dans les parties où cela serait indispensable pour la bonne administration des colonies. Il y a là, en faveur des autorités politiques locales, un pouvoir de « déconcentration législative » très remarquable qu'il faut signaler au passage ; il a disparu de notre législation contemporaine. Le gouverneur d'une colonie n'a pas le droit, en effet, de nos jours, d'apporter la moindre modification à un décret qu'il est chargé de promulguer.

2° L'exercice du pouvoir législatif du roi comprenait, en second lieu, l'élaboration et la promulgation de tous les actes législatifs et réglementaires qui pouvaient paraître nécessaires au pouvoir royal sur tous les points les plus divers de l'administration coloniale.

Ces actes législatifs, spéciaux aux colonies, prenaient, comme dans la métropole, les titres d'ordonnances, d'édits, de lettres patentes, de déclarations, de règlements. Ces termes avaient aux colonies la même signification que dans la métropole. Les *ordonnances*, c'étaient des lois portant sur un ensemble de matières et ayant une grande portée dans leur application, les *édits* se rapportaient plus spécialement à une institution déterminée, les *déclarations* et les *règlements*, plutôt à des interprétations ou des modifications d'une loi antérieure, ou bien une règlementation de moindre importance ; les *lettres patentes*, enfin, se référaient plutôt à une personne ou à une matière déterminées.

Une énumération comprenant un certain nombre d'actes législatifs, rendus par le pouvoir royal en faveur d'un groupe de colonies quelconque, les Iles d'Amérique, par exemple, montrera de façon très claire sur quelles matières s'exerçait l'action législative du Roi. C'est un moyen beaucoup plus précis d'information pour l'historien que celui qui consisterait à ne parler des documents que par allusion. A ce point de vue, nous aurons, à diverses reprises, au cours de cette étude, à utiliser un recueil de lois des plus intéressants ; c'est le *Recueil des Loix et Constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le Vent*, de Moreau de Saint-Méry (1). Ouvrons le

(1) Moreau de Saint-Méry (Médéric-Louis-Elie), naquit à la Martinique en 1750. Après de fortes études de droit faites à Paris, il fut nommé avocat au Conseil supérieur de Saint-Domingue. Chargé par Louis XVI de rechercher les éléments d'un Code colonial, il parcourut les Antilles et publia, à son retour à Paris, le résultat de ses recherches sous le titre de *Recueil des Loix et Constitutions des Colonies françoises de l'Amérique sous le Vent*, 1784-1790, 6 vol. Président des électeurs de Paris, le 14 juillet 1789, il montra une très grande ardeur dans la répression des mouvements populaires ; nommé député de la Martinique à la Constituante (1790), il se compromit si bien qu'au 10 août 1792, on l'arrêta. Il réussit à s'évader de sa prison et à s'enfuir aux Etats-Unis où, pour vivre, il dut s'installer libraire à Philadelphie. C'est là qu'il publia *La Description topographique et politique de la partie espagnole de Saint-Domingue* (Philadelphie, 1797, in-8), et *La Description topographique de la partie française de Saint-Domingue* (Philadelphie, 1797, in-8), et même un autre ouvrage : *Idée générale ou abrégée des Sciences et des Arts à l'usage de la Jeunesse* (Philadelphie, 1795, in-8). Après le 18 brumaire, Moreau de Saint-Méry revint en France, Bonaparte le nomma historiographe de la marine. En 1800, il entra au Conseil d'Etat, où ses connaissances du régime colonial furent, paraît-il, d'une grande utilité. Résident à Parme, chargé d'administrer les Etats de Parme, Plaisance et Guastalla, il fut disgracié en 1804 pour avoir manqué d'énergie dans la répression d'une rébellion militaire. Joséphine, dont il était parent, lui fit néanmoins une pension jusqu'en 1812. Jusqu'en 1817, Moreau de Saint-Méry retomba dans la misère. En 1817, Louis XVIII lui accorda une pension. Il mourut deux ans après (1819).

premier volume, et cherchons les actes législatifs émanant de l'autorité royale ; nous verrons combien l'action législative du roi était multiple et diverse :

17 *décembre* 1612. — Déclaration du Roi sur les insinuations.

23 *avril* 1615. — Lettres patentes concernant les Juifs.

1er *août* 1645. — Déclaration du Roi portant établissement d'une justice sommaire dans les Iles de l'Amérique.

11 *octobre* 1664. — Déclaration du Roi, portant établissement d'un conseil supérieur à la Martinique.

1er *février* 1667. — Ordonnance du Roi, concernant la discipline des Officiers des troupes aux Iles.

18 *février* 1667. — Ordonnance du Roi qui règle le rang des Officiers généraux et particuliers aux Iles.

août 1669. — Ordonnance du Roi, touchant les évocations, les règlements de juge, les committimus et gardes-gardiennes et les lettres d'Etat et de rejet.

19 *février* 1670. — Déclaration du Roi portant qu'il sera fabriqué une monnaie particulière pour les Iles d'Amérique.

10 *juin* 1670. — Ordonnance du Roi qui défend le commerce étranger aux Iles.

18 *juillet* 1671. — Ordonnance du Roi qui défend le commerce étranger aux propriétaires des vaisseaux bâtis aux Iles et à la nouvelle France,

4 *novembre* 1671. — Ordonnance du Roi qui défend le transport des bœufs, lards, toiles, et autres marchandises étrangères des pays étrangers dans les Iles.

4 *novembre* 1671. — Ordonnance du Roi touchant les fortifications des Iles et les marchés qui y sont relatifs.

13 *janvier* 1672. — Ordonnance du Roi qui accorde aux négociants français quatre livres par baril de bœuf qu'ils feront saler dans le royaume et qu'ils enverront aux Iles de l'Amérique, comme suite dix livres par tête de noir de la côte de Guinée portée aux dites Iles, et trois livres au capitaine du vaisseau qui passera ces noirs.

Décembre 1674. — Edit portant révocation de la Compagnie des Indes Occidentales et union au domaine

de la couronne des terres, îles, pays et droits de ladite Compagnie, avec permission à tous les sujets de Sa Majesté d'y trafiquer.

2 *juin* 1680. — Déclaration du Roi sur les récusations.

22 *juillet* 1681. — Ordonnance du Roi en forme d'Edit, servant de règlement sur les droits des fermes.

7 *septembre* 1683. — Ordonnance du Roi portant défense aux habitants des Iles de l'Amérique d'acheter aucuns nègres des Indiens, tant de la terre ferme que des Iles Caraïbes et de les porter dans les Iles françaises de l'Amérique et côte Saint-Domingue.

30 *septembre* 1683. — Ordre du Roi qui chasse les Juifs des colonies.

30 *septembre* 1683. — Déclaration du Roi sur les évocations et requêtes civiles.

Août 1685. — Edit portant établissement d'un Conseil souverain et de quatre sièges royaux à Saint-Domingue, savoir : le Conseil souverain au bourg du Petit-Goave, le premier siège au même lieu, le second à Leogane, le troisième au Pont-de-Paix, et le quatrième au Cap.

10 *septembre* 1692. — Ordonnance du Roi qui fixe la valeur des monnaies aux Iles.

22 *octobre* 1692. — Ordonnance du Roi qui défend aux Officiers de la marine de négocier aux Iles et au Canada.

12 *octobre* 1695. — Ordonnance du Roi pour la police et la discipline des Compagnies entretenues.

Mars 1697. — Edit concernant les formalités qui doivent être observées dans les mariages.

20 *août* 1698. — Règlement du Roi pour le commerce des Iles de l'Amérique.

4 *mars* 1699. — Ordonnance du Roi qui défend de porter des espèces d'or et d'argent en Amérique.

29 *avril* 1705. — Ordonnance du Roi touchant le service des troupes réglées et des milices, et la formation de ces dernières en régiments.

3 *août* 1707. — Ordonnance du Roi sur la discipline des milices.

25 *juillet* 1708. — Ordonnance du Roi concernant les précautions à prendre pour éviter les maladies contagieuses.

15 *octobre* 1710 *et* 15 *juin* 1714. — Règlement du Roi pour les fonctions des trésoriers et contrôleurs particuliers des Invalides de la marine.

1er *février* 1711. — Ordonnance du Roi pour l'entretien des chemins.

23 *juillet* 1720. — Ordonnance du Roi pour défendre à tous négociants-marchands de porter l'épée.

26 *août* 1721. — Règlement du Roi pour les recensements.

15 *décembre* 1722. — Ordonnance du Roi sur les jeux de hasard.

4 *janvier* 1724. — Ordonnance du Roi sur les minutes des notaires.

25 *juillet* 1725. — Ordonnance du Roi sur la traite des nègres aux Iles, etc.

Nous arrêtons à cette date cette liste. Il serait tout à fait inutile de la poursuivre davantage ; une énumération plus longue serait sans intérêt, car elle n'apporterait aucun élément nouveau à nos conclusions sur cette question, qui sont les suivantes :

Le Roi légifère sur toutes les matières politiques, administratives, judiciaires, monétaires, commerciales, etc. Son intervention revêt les formes les plus complexes. Son action législative n'est pas seulement générale, elle ne contient pas seulement de grands principes directeurs de gouvernement, d'organisation administrative ou judiciaire, elle descend volontiers dans le détail des mesures qu'il s'agit d'intro-

duire aux colonies. Elle s'occupe sans aucune difficulté des affaires les plus minimes. C'est bien l'action législative correspondant à cette action politique que Colbert préconisait auprès des officiers du Roi aux colonies, quand il leur recommandait de « faire le devoir de père de famille, d'entrer dans le détail des petites affaires, de visiter les habitations les unes après les autres, de s'appliquer soigneusement à bien connaître les maladies tant générales que particulières. »

Historiquement, nous constatons qu'au début les actes législatifs royaux sont infiniment plus nombreux que par la suite. Nous relevons dans les recueils beaucoup plus d'ordonnances, d'édits, de lois au XVII^e^ siècle, spécialement dans la seconde moitié du XVII^e^ siècle, que dans tout le cours du XVIII^e^. L'abondance des documents législatifs paraît concorder surtout avec la période des Compagnies privilégiées de colonisation. Au premier abord, il semblerait commode d'attribuer ce fait, tout simplement à ce que, au début de notre expansion coloniale, la législation était très pauvre, et que, dans bien des cas, il fallut, sous l'empire de la nécessité, parer aux besoins urgents et immédiats des colons. Il y a là évidemment une raison qui a sa valeur ; mais il en est une, semble-t-il, plus profonde qui touche au fond même de la conception royale du droit de législation. Au temps des Compagnies de colonisation, l'administration et la police des colonies étaient abandonnées aux agents locaux des Compagnies, aux directeurs, gouverneurs-généraux, gouverneurs, intendants, administrateurs, que les

Compagnies présentaient au Roi, et que celui-ci investissait de pouvoirs très étendus. Mais il faut soigneusement observer qu'en ce temps, en dépit des apparences, en dépit de certains textes de « commissions » de ces agents, le Roi ne renonça jamais à exercer la souveraineté, il se réserva toujours le droit d'user de son pouvoir législatif, d'intervenir directement dans les affaires coloniales. Et, en fait, le Roi intervint très fréquemment pour légiférer au temps des Compagnies de colonisation. Ceci explique l'abondance des textes législatifs de cette époque. Inversement, si, après la disparition de ces Compagnies privilégiées, on observe une diminution très sensible dans l'action législérante du Roi, cela provient pour une très large part de ce que le Roi ayant établi aux colonies des Officiers royaux, à qui il déléguait une portion de son pouvoir de législation, légiférait à partir de ce moment beaucoup moins en son nom propre que par l'intermédiaire de ses fonctionnaires locaux.

A partir du commencement du XVIII[e] siècle, les ordonnances et lois émanant directement du Roi s'espacent, mais, par contre, à partir de la même époque, les ordonnances, lettres patentes, déclarations, règlements, etc., émanant des lieutenants-gouverneurs, intendants, etc., des « administrateurs », comme on disait, deviennent de plus en plus nombreuses. La troisiéme section de ce chapitre va nous permettre de le constater.

III

Un jurisconsulte du XVIII[e] siècle qui a écrit sur le *Droit public des colonies* un ouvrage qui contient un très grand nombre de réflexions judicieuses sur le gouverment des colonies, Petit, observe qu'il y a une distinction fondamentale qu'on doit faire : c'est celle du gouvernement général et celle du gouvernement particulier.

« Le *gouvernement général* embrasse, dit-il, l'administration absolue et l'administration relative aux différentes parties du *gouvernement particulier*.

« On appelle administration l'exercice des pouvoirs réservés au souverain, à l'exclusion de tous sujets ou officiers auxquels le souverain n'a ni voulu, ni pu, en saine politique ou selon les lois, communiquer ses pouvoirs, que tout autre ne peut exercer qu'en vertu d'une autorisation expresse rendue publique selon les formes reçues.

« On appelle gouvernement particulier l'exercice en chef du pouvoir délégué, l'exécution des loix et des ordres du Roi dans chaque partie du gouvernement, sans autre autorisation que d'être légitimement et publiquement commis aux offices, charges, par les lois du gouvernement de chaque partie, comme le gouverment des armes, le commandement civil, le gouvernement de la police, de la justice, des finances et la protection du commerce.

« En France, les circonstances ou la facilité plus ou moins grande de pourvoir aux cas qui peuvent se présenter, décident des occasions de commettre

à l'exercice des pouvoirs du souverain plus ou moins souvent avec plus ou moins d'étendue.

« Dans les colonies, l'éloignement où l'on est du souverain nécessite une communication constante et invariable aux préposés à l'administration de certains pouvoirs dont l'exercice est journalier et indispensable, sauf à donner à ces officiers des pouvoirs plus étendus, suivant les circonstances et, dans tous les cas, à prévenir l'arbitraire dans l'exercice de ces pouvoirs, soit en associant d'autres officiers à ces premiers, soit en modifiant l'usage de ces pouvoirs, de manière à ne pas rendre les peuples victimes de l'éloignement (1) ». C'est sur cette théorie exposée par Petit, qu'était fondé le pouvoir dont usait la Royauté pour déléguer sa souveraineté à des agents locaux pour légiférer aux colonies. Le roi était en principe le seul titulaire du droit de législation et ce droit, il l'exerçait effectivement en matière de gouvernement général, d'administration, mais, en fait, il permettait à des officiers, spécialement désignés, de légiférer en son nom en matière de gouvernement particulier. Au fond, c'était là une notion très vague, qu'il était dans la pratique, comme on va voir, très difficile d'observer rigoureusement.

Au temps de l'ancienne Monarchie, quels ont été les agents des colonies à qui le roi a consenti une délégation de ce genre ?

Il semble bien qu'au temps des Compagnies privilégiées de colonisation, les Directeurs reçurent une délégation de ce genre. A l'origine, les Compagnies

(1) Petit, *Droit public des Colonies.*

privilégiées, grâce à leur charte de concession, assurèrent, comme elles l'entendaient, tous les différents services administratifs, judiciaires et militaires locaux par l'entremise de gouverneurs, capitaines-généraux, lieutenants-généraux, sénéchaux, intendants-généraux, que les directeurs faisaient nommer par le pouvoir royal dans les pays que les Compagnies exploitaient. Ces divers personnages jouissaient, par le fait de la charte de concession de la compagnie, d'une sorte de délégation de la souveraineté royale dans la colonie et avaient autorité pour rendre des ordonnances, promulguer des édits et des déclarations dont la sphère d'application était très étendue.

Le Recueil de Moreau de Saint-Méry précédemment cité, va nous permettre encore ici, de nous rendre compte, pour une colonie, celle des Iles de l'Amérique sous le Vent, des diverses matières traitées dans ces documents.

1er *août* 1646. — Ordonnance de M. Patrocle de Thoisy, gouverneur-général des Iles, portant établissement d'un conseil de guerre.

1er *août* 1646. — Ordonnance du même, touchant les fonctions du Délégué du Grand Prévôt de l'hôtel auxdites Iles.

2 *mai* 1654. — Ordonnance du Gouverneur de la Martinique, pour l'établissement d'un marché tous les samedis.

19 *Juin* 1664. — Règlement de M. de Tracy, touchant les blasphémateurs et la police des Iles.

septembre 1669. — Ordonnance de M. d'Ogeron, gouverneur de l'Ile de la Tortue et Côte de Saint-Domingue, sur la vente du tabac.

8 *mars* 1670. — Ordonnance de M. de Baas, gouverneur-général des Iles, touchant le port d'armes.

8 *mars* 1670. — Ordonnance du même, touchant la sortie des bâtiments des ports et rades des Iles.

30 *août* 1670. — Ordonnance du même, sur le droit de poids et d'ancrage.

3 *février* 1671. — Ordonnance du même, touchant la fabrication du sucre.

5 *février* 1671. — Ordonnance du même, touchant la fabrication du tabac.

6 *février* 1671. — Ordonnance du même, qui autorise à saisir les nègres et bestiaux pour dettes.

7 *février* 1671. — Ordonnance du même, touchant l'établissement des indigoteries.

9 *février* 1671. — Ordonnance du même, qui établit un marché public dans chaque bourg des îles et déclare insaisissable ce qui y sera porté et vendu, ensemble le prix en provenant.

13 *août* 1671. — Ordonnance du même, touchant le droit de poids.

14 *août* 1671. — Ordonnance du même, touchant les billets souscrits par les commis de la Compagnie.

16 *août* 1671. — Ordonnance du même, touchant le payement des dettes aux colonies.

10 *septembre* 1671. — Règlement du Gouverneur-Général des Iles pour les salaires et vacations des officiers de justice.

10 *octobre* 1671. — Ordonnance du même, touchant la fabrique des indigos.

10 *octobre* 1671. — Ordonnance de M. de Baas, touchant les chemins.

10 *octobre* 1671. — Ordonnance du même, pour prévenir les incendies.

10 *octobre* 1671. — Ordonnance du même, touchant les revendeurs et les aubergistes.

Comme on le voit par cette énumération, il s'agit là surtout de règlements de police locale, auxquels s'ajoutent quelques dispositions de législation civile. Nous ne nous y arrêterons pas davantage, afin d'arriver immédiatement aux pouvoirs législatif et règlementaire des officiers royaux proprement dits au temps du gouvernement royal direct.

Après la disparition des Compagnies de colonisation, les colonies tombèrent sous le gouvernement

direct de la couronne. Ce fut le cas du Canada et des Antilles en 1674, de la Louisiane en 1721, des Mascareignes en 1764. Le pouvoir législatif, dont l'exercice avait été dans une certaine mesure délégué par la Royauté aux agents des Compagnies, revint en même temps de plein droit au Roi.

Les actes législatifs émanés, pendant la période précédente, de l'autorité des Grands Officiers nommés par le Roi sur la proposition des Directeurs des Compagnies, furent néanmoins maintenus par le gouvernement royal. L'édit de décembre 1674, qui révoqua le privilège de la Compagnie des Indes Occidentales, le décide formellement :

« *En conséquence..... nous avons approuvé, confirmé, ratifié, validé, approuvons, confirmons, validons toutes les délibérations, ordonnances, jugements, ordres, mandements, commissions, établissements, grâces, concessions, baux à ferme, et tous autres actes généralement faits jusqu'à ce jour par les Directeurs et Commissaires de la Compagnie, ses Agents généraux, Secrétaires, Commis, Procureurs, Huissiers et tous autres des officiers, tant sur les lieux qu'en France..., etc.* ».

Puis, des fonctionnaires royaux furent nommés en remplacement des agents de la Compagnie privilégiée. A la tête de chacune des colonies, il y eut dès lors un gouverneur, lieutenant-général, et un intendant, qu'assistait un Conseil souverain. Ces trois rouages devaient, jusqu'à la fin de l'ancien régime, se partager les pouvoirs législatifs locaux qu'il plut au Roi de leur déléguer.

Le Gouverneur eut surtout des pouvoirs mili-

taires ; l'Intendant, des pouvoirs administratifs, de justice, police et finance, comme en France, le Conseil supérieur, ou Conseil souverain, des pouvoirs de police et de justice. En fait, ce partage d'autorité était bien loin, dans la pratique, d'être aussi parfaitement établi et délimité; mais toutefois c'était là le principe d'après lequel allait fonctionner, pendant tout un siècle, l'organisation politique des colonies françaises.

Les pouvoirs particuliers du Gouverneur, lieutenant-général du Roi, d'après son titre officiel, intéressaient surtout la défense extérieure et intérieure de la colonie ; à ce titre, comme ils ne rentrent pas dans le cadre de cette étude, nous ne nous y attarderons pas autrement; mais il avait d'autres pouvoirs, aux termes des « Lettres de Provisions » qui concédaient à ce personnage sa charge de gouverneur. Ces pouvoirs, qu'il importe de retenir au point de vue où nous nous plaçons, c'étaient ceux que lui déléguait le gouvernement royal, pour modifier, chaque fois que le besoin s'en faisait sentir, les lois et ordonnances du royaume, qu'il devait appliquer aux colonies. A ce titre, la formule des « Lettres de Provisions de la charge de Vice-Roi et Lieutenant-Général du Roi, représentant sa personne dans tous les ports, havres, îles, côtes, rivières et terre ferme de l'Amérique », lettres qui étaient données à chaque gouverneur lors de son entrée en fonctions, est absolument catégorique : « Ces lettres, y était-il dit, vous sont données... pour et ladite qualité de Vice-Roi et notre Lieutenant-Général y commander en tout le dit pays de l'Amérique et par delà tant et si

avant que vous pourrez étendre notre nom avec plein pouvoir d'y établir notre autorité et y assujettir, soumettre et faire obéir tous les peuples desdites terres et leurs circonvoisines, les appellans, par toutes les voies les plus douces qui se pourront, à la connaissance de Dieu, à la lumière de la Foi et de la Religion chrétienne, catholique, apostolique et romaine, y en établir l'exercice à l'exclusion de toute autre, *défendre lesdits lieux de tout votre pouvoir et conserver lesdits peuples, esdits lieux, en paix, repos et tranquillité ; y commander tant par mer que par terre, ordonner, décider et faire exécuter tout ce que vous ou ceux que vous y commettrez jugerez se devoir ou pouvoir faire pour la manutention et conservation desdits lieux sous notre autorité et obéissance, par les formes, voies et moyens prescrits ou les plus approchans qu'il se pourra de nos ordonnances...* » (1).

Malgré l'étendue que paraissaient avoir dans ce texte les pouvoirs du Gouverneur Général, les pouvoirs de l'Intendant constituaient, pour qui connaît l'organisation politique de l'ancien Régime, une réalité infiniment plus intéressante. Moins honorifiques que les pouvoirs du Gouverneur Général, les pouvoirs de l'Intendant donnaient à cet autre haut fonctionnaire royal une place prépondérante dans l'administration de la colonie, on pourrait même dire la première place. L'Intendant, en effet, qui apparut dans l'organisation administrative de nos colonies peu de temps après la dissolution des Compagnies

(1) Moreau de Saint-Méry, *op. cit.*, I, p. 76.

privilégiées, était avant tout l'agent par lequel la volonté royale s'exerçait directement dans la colonie.

Assurément, à maintes reprises, on vit la Royauté recommander à l'Intendant de limiter son action et de faire « avec les Conseils souverains, tous les règlements qu'il estime nécessaires pour la police générale des Iles, ensemble pour les foires et marchés, ventes, achats, débits de toutes denrées et marchandises », mais la commission donnée le 1er avril 1679 au premier intendant du Roi dans les Iles sous le Vent, M. de Patoulet (1), ajoute : « *Mais au cas que vous l'estimerez plus à propos et nécessaire pour le bien de notre service par la difficulté et le retardement de faire lesdits règlements avec les conseils supérieurs, nous vous donnons pouvoir et faculté de les faire seul, même de juger souverainement seul en matière civile et criminelle et de tout ordonner comme vous verrez être juste et à propos, validant dès à présent comme pour lors les jugemens, règlemens et ordonnances qui seront par vous ainsi rendus, tout ainsi que s'ils étaient émanés de mes cours souveraines.* » (2).

Il y avait là, pour l'Intendant, un pouvoir réglementaire et judiciaire singulièrement élastique, à dessein très vague du reste, et qui permettait, dans la pratique, de laisser toute liberté de décision à l'Intendant. Un éminent historien, M. Lavisse, dans son récent volume sur Louis XIV, a dit que, sous l'ancienne Monarchie, en France, « l'Intendant

(1) Moreau de Saint-Méry, I.

(2) Voir aussi la commission donnée, le 9 août 1718, à M. Mithon de Senneville, dans Moreau de Saint-Méry, II, 621.

c'était le Roi présent en la province ». On pourrait, croyons-nous, tout aussi exactement, dire de l'Intendant aux colonies que c'était « le Roi présent en la colonie ».

Des ordonnances royales, comme celles du 24 mars 1763 et du 1er février 1766, sur le gouvernement civil de Saint-Domingue et des Iles sous le Vent, ont tenté de préciser les pouvoirs des Intendants. D'après ces documents, l'Intendant était spécialement chargé de la réglementation en matière de perception, de régie et de maniement des contributions, entretien des bâtiments publics, surveillance des navires royaux et marchands, etc... C'étaient là ses pouvoirs propres.

L'Intendant avait, en outre, avec le Gouverneur des attributions communes : c'étaient notamment les mesures relatives aux concessions de terres, aux affranchissements d'esclaves et surtout à la police. Tous les règlements, édits, ordonnances touchant à ces objets devaient être arrêtés de concert avec le Gouverneur Général. Cela constituait un groupe énorme d'attributions administratives, attendu que, sous la dénomination de « police », l'ancien droit faisait rentrer un nombre considérable d'affaires. En ces matières, le pouvoir législatif et réglementaire était mixte.

Nous ne pouvons pas entrer ici plus avant dans l'étude détaillée du rôle de législateurs secondaires dont étaient investis ces fonctionnaires. Toutefois, avant d'aborder l'étude des pouvoirs législatifs attribués aux Conseils souverains, il peut ne pas être sans intérêt de voir les actes réglementaires rendus dans

une colonie quelconque, les Antilles par exemple, par les « Administrateurs » c'est-à-dire, le Gouverneur-Général et l'Intendant, pendant quelques années, choisies parmi les plus intéressantes au XVIII[e] siècle.

1718

6 *avril.* — Ordonnance des Administrateurs au sujet du droit d'aubaine et de la nature mobilière ou immobilière des esclaves.

7 *avril.* — Ordonnance des Administrateurs touchant le passage de l'Archevêque de Santo-Domingo dans la partie française.

14 *mai.* — Ordonnance des Administrateurs qui enjoint de bâtir les emplacements du Cap et de la Petite-Anse.

20 *juillet.* — Ordonnance des Administrateurs qui distrait le quartier des Gonaives du commandement, de la juridiction et de la paroisse du Pont-de-Paix, pour le réunir au quartier de l'Artibonite.

17 *août.* — Ordonnance de M. l'Intendant qui défend de laisser vaguer les bestiaux et de chasser avec des chiens.

14 *novembre.* — Ordonnance des Administrateurs, touchant l'Eglise du Cap.

1719

22 *janvier.* — Ordonnance des Administrateurs en faveur des forbans.

23 *janvier.* — Ordonnance de M. l'Intendant qui fixe le prix du sucre à Léogane.

13 *février.* — Ordonnance des Administrateurs, qui enjoint aux Procureurs généraux et Procureurs du Roi de vérifier les poids.

11 *mars.* — Ordonnance des Administrateurs sur l'époque des paiements des droits d'octroi.

6 *avril.* — Ordonnance des Administrateurs qui enjoint aux habitants de porter au Receveur le montant des droits d'octroi.

28 *juin.* — Ordonnance des Administrateurs qui suspend un arrêt du Conseil du Cap.

31 *août.* — Ordonnance du Gouverneur-Général, touchant les droits du Capitaine du port à Saint-Louis.

20 *novembre.* — Ordonnance de M. l'Intendant qui règle les fonctions du Substitut du Procureur du Roi au Cap.

A la fin de l'ancien régime, les ordonnances des Administrateurs sont beaucoup plus nombreuses et se rapportent à des sujets beaucoup plus variés encore. Nous citons sans rien retrancher, de façon à pénétrer aussi profondément que possible, grâce aux documents, dans la vie intime de cette organisation coloniale de l'ancien régime. Dans les années 1780 et 1781 — c'est-à-dire, tout à la fin de la monarchie — nous relevons, toujours dans le recueil de Moreau de Saint-Méry et pour les mêmes colonies d'Amérique, les ordonnances et règlements suivants :

1780

7 *janvier.* — Ordonnances des Administrateurs sur les baraques de la place de l'Intendance du Port-au-Prince.

1er *février.* — Ordonnance des Administrateurs sur l'exportation de la monnaie.

7 *avril.* — Ordonnance de M. l'Intendant sur la ferme des Postes.

22 *mai.* — Règlement de l'Intendant touchant les nègres des particuliers, mis à la chaîne du Roi par forme de discipline.

10 *juin.* — Ordonnance de l'Intendant sur les journées d'ouvriers.

1er *juillet.* — Ordonnance des Administrateurs sur les voyers.

1er *juillet.* — Ordonnance des Administrateurs sur l'enlèvement des nègres et matelots par les bâtiments étrangers.

20 *juillet.* — Ordonnance des Administrateurs sur l'exemption de corvées pour les habitations des conseillers.

2 *août.* — Ordonnance des Administrateurs sur les cabarets.

6 *octobre.* — Ordonnance des Administrateurs sur les garde-quais.

20 *octobre.* — Ordonnance des Administrateurs pour numéroter les maisons.

29 *octobre.* — Ordonnance des Administrateurs pour ouvrir un chemin entre les parties du nord et de l'ouest.

3 *novembre.* — Ordonnance des Administrateurs sur les poisons.

1781

5 *janvier.* — Ordonnance de l'Intendant sur le droit de commission du receveur du domaine d'occident.

15 *janvier.* — Ordonnance des Administrateurs sur les orfèvres.

18 *janvier.* — Ordonnance des Administrateurs sur les accoucheurs et sage-femmes.

18 *janvier.* — Ordonnance des mêmes sur la poste maritime.

24 *mars.* — Ordonnance des mêmes sur les accaparements de comestibles.

18 *avril.* — Règlement de l'Intendant sur les magasins.

23 *avril.* — Ordonnance des Administrateurs sur l'ouverture d'une rue au Cap.

9 *juillet.* — Ordonnance des mêmes sur la maréchaussée.

10 *juillet.* — Ordonnance des mêmes sur la petite monnaie.

7 *août.* — Ordonnance des mêmes sur les recensements.

15 *septembre.* — Ordonnance des mêmes pour établir un carénage au Cap.

17 *novembre.* — Ordonnance des mêmes sur la poste.

En présence du nombre très restreint des ordonnances où apparaît seul le nom du Gouverneur-Général, ou seul le nom de l'Intendant, et, d'autre

part, en face de la multitude de documents émanant des « Administrateurs » il faudrait se garder de conclure que le plus parfait accord eût toujours régné entre eux.

Au contraire, l'exercice de leurs pouvoirs législatifs et réglementaires respectifs fut très souvent l'occasion de conflits extrêmement violents entre ces deux fonctionnaires. Et c'était fatal. D'un côté, il y avait le Gouverneur-Lieutenant-Général du Roi, c'est-à-dire un personnage hautement titré la plupart du temps, que le Roi dans ses Lettres de Provision représentait comme le Vice-Roi. D'un autre côté, il y avait l'Intendant. C'était ordinairement un personnage de condition beaucoup plus modeste, mais qui, tout en étant investi de pouvoirs très réels et très étendus, était en outre toujours fort de la confiance du Roi. C'était ainsi pour le Gouverneur-Général un adversaire redoutable.

Au cours du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècle, la royauté dut intervenir à de nombreuses reprises pour rétablir l'harmonie et la concorde entre ces deux hauts fonctionnaires coloniaux.

Les démêlés du comte de Frontenac et de l'Intendant Duchenan, sont célèbres dans l'histoire du Canada.

Aux Antilles, il y eut de fréquents conflits également. Le 11 juin 1680, Louis XIV, dans une lettre adressée à M. de Blénac, Gouverneur-Général des Iles d'Amérique, alors en conflit avec M. de Patoulet, expose les idées du Gouvernement royal sur le concert qui devait régner entre les Gouverneurs-Généraux et les Intendants :

« Je donne ordre au sieur Patoulet d'agir en tout de concert avec vous et avec le respect et la déférence qu'il doit à votre caractère, mais principalement sur les mesures à prendre pour empêcher le commerce étranger, en quoi je ne doute pas que vous ne concouriez l'un et l'autre à l'exécution de ce qui est en cela de ma volonté; vous devez seulement observer que les ordres que je donne au sieur Patoulet de vous déférer volontiers après vous avoir représenté ses raisons sont pour vous éviter toutes discussions et difficultés entre vous, qui est le plus grand mal qui puisse arriver pour le maintien et l'augmentation des colonies; mais tant plus il y aura de déférence pour vos volontés, tant plus devez vous être circonspect à ne rien entreprendre qui ne soit de vos fonctions et à déférer à des raisons sur toutes les matières qui concernent la justice, police et finances qui sont naturellement de ses fonctions et de celles du Conseil Souverain ».

Et en même temps, le Roi écrivait à l'Intendant :

« Pour répondre aux articles de vos lettres qui concernent les finances, je vous envoie la copie de celle que j'envoie à M. de Blénac, qui vous instruira presque entièrement de ce que vous avez à faire, vous devez toujours observer que le plus grand bien qui puisse arriver à la colonie est que vous demeuriez unis et dans une parfaite intelligence avec lui et que le plus grand mal peut venir de votre désunion. C'est pourquoi vous devez lui communiquer tout ce que vous estimerez à propos de faire pour la justice, la police et les finances et lui dire vos raisons avant que de rien exécuter et s'il demande quel-

que chose que vous n'estimiez ni nécessaire ni avantageux à la colonie, il faut que vous lui représentiez vos raisons, et s'il persiste, que vous exécutiez ce qu'il désirera et que vous en rendiez compte; c'est la règle que vous devez toujours observer dans toute votre conduite ».

En principe, le Gouverneur-Général devait donc avoir le dernier mot, mais l'Intendant pouvait faire parvenir au roi ses observations et ses critiques, il devait même rendre compte des divergences de vues qui pouvaient exister entre le Gouverneur et lui. Il est vraisemblable que dans bien des cas, l'avis qu'impose le Roi, par la suite, fut l'avis primitivement exprimé par l'Intendant.

Il n'en reste pas moins vrai qu'il y avait là — et c'est par là que nous terminerons ces indications — un partage des pouvoirs législatif et exécutif, qui, dans bien des cas, dut nuire énormément au développement économique de nos colonies.

Dans la hiérarchie administrative coloniale, au-dessous des « Administrateurs » se trouvaient des gouverneurs, dont les pouvoirs, assez étendus d'ailleurs, n'allaient pas cependant jusqu'à l'exercice d'un droit de règlementation comparable à celui qui était régulièrement délégué par le Roi au Gouverneur général et à l'Intendant. A diverses reprises, le pouvoir royal dut intervenir pour tempérer le zèle législatif de certains gouverneurs. Dans un document du 30 septembre 1686, on lit ceci qui présente très nettement ce point particulier : « Sa Majesté a aussi approuvé les précautions portées dans l'ordon-

nance du sieur Chevalier de Saint-Laurent, du 24 décembre dernier, pour empêcher le commerce étranger, *mais elle a trouvé fort mauvais qu'il se soit ingéré de rendre ladite ordonnance sans la participation du Lieutenant-Général ou de l'Intendant, ayant en cela excédé son pouvoir* ».

Dans les colonies, un troisième organe administratif partageait avec le Lieutenant-Général et l'Intendant, l'exercice du pouvoir législatif délégué par le Roi aux « Agents locaux » de la souveraineté royale, c'était : *Le Conseil supérieur*.

Les Conseils supérieurs ou souverains, comme ils aimaient à s'intituler, datent en grande majorité du temps de Colbert. Leur composition fut variable suivant les époques et suivant les colonies.

Au Canada, un édit d'avril 1663 créa à Québec un Conseil souverain composé du Gouverneur, de l'Évêque et de cinq autres membres, d'un Procureur du Roi et d'un Greffier. Postérieurement, par une déclaration du 5 juin 1673, l'Intendant y entra, ce qui porta à sept le nombre des conseillers nommés à partir de cette date directement par le Roi. Une déclaration du 16 juin 1703 ajouta au Conseil souverain du Canada cinq nouveaux membres, dont un Conseiller-Clerc pour les affaires ecclésiastiques. Un édit d'août 1742 donna enfin au Gouverneur le droit de nommer quatre conseillers assesseurs.

Aux Antilles, le Conseil supérieur de la *Martinique* fut créé par une déclaration du 11 octobre 1664. Il était présidé par le Gouverneur-Lieutenant-Général et composé de six membres pris parmi les principaux habitants (Lettres du 1er avril 1679).

A *Saint-Domingue*, un Conseil souverain fut créé par un édit d'août 1685, au bourg de Goave. Transféré ultérieurement à Légoane, il finit par être définitivement fixé à Port-au-Prince. Un deuxième Conseil souverain fut créé, par un édit du 8 juin 1702, au Cap Français, pour la partie nord de l'Ile de Saint-Domingue.

A la *Guyane*, le Conseil supérieur date du 7 juin 1701.

Celui de l'*Inde*, créé à Surate, par un édit de janvier 1671, fut, par un autre édit de 1701, transféré à Pondichéry et définitivement réorganisé par un édit de février 1776.

Le Conseil souverain de l'*Ile Bourbon* ne fut créé qu'en 1723, et complètement organisé qu'en 1771.

Aux colonies, le Conseil souverain jouait un rôle tout à fait analogue, mais non pas identique au rôle joué par les Parlements dans la métropole. Le Conseil souverain avait deux sortes d'attributions : des attributions judiciaires, que nous laisserons complètement de côté dans cette étude, et des attributions réglementaires, presque législatives, dans le détail desquelles il nous faut maintenant entrer.

Le pouvoir législatif des Conseils souverains s'exerçait de deux manières :

1° Par l'enregistrement des lois et ordonnances émanant soit de l'autorité royale, soit des autorités locales, des administrateurs ;

2° Par le pouvoir, qui leur était reconnu par les ordonnances, de prendre des arrêtés de règlement en matière administrative et judiciaire.

C'était une règle de l'ancien droit, que tout acte émanant du pouvoir royal, ordonnances, édits, lettres-

patentes ou déclarations, n'étaient obligatoires qu'après avoir été *enregistrés*, c'est-à-dire transcrits sur les registres du Parlement.

Aux colonies, les Conseils souverains, qui jouissaient de pouvoirs très comparables à ceux des Parlements, prirent tout naturellement l'habitude d'exercer le même droit d'enregistrement vis-à-vis des actes législatifs émanant du pouvoir royal, exécutoires dans les colonies, et vis-à-vis des actes législatifs émanant des fonctionnaires royaux locaux. C'était là, avant tout, une règle qui avait pour but d'assurer la publicité nécessaire à toute promulgation de loi.

Au début de nos premiers établissements coloniaux, l'enregistrement des ordonnances royales fut, pour les Conseils souverains, un moyen juridique très pratique d'organiser la législation coloniale. Au fur et à mesure de leur promulgation dans la métropole, les Conseils supérieurs prirent l'habitude d'enregistrer les ordonnances royales et de les rendre ainsi exécutoires aux colonies, spécialement dans la colonie où ils siégeaient.

Malheureusement, ce mode de procéder, qui, à l'origine, avait présenté des avantages, ne tarda pas, dans la suite, à présenter de graves inconvénients.

En premier lieu, celui-ci : Les Conseils supérieurs ne possédaient pas en général les qualités juridiques nécessaires et suffisantes pour discerner quelles lois métropolitaines convenaient spécialement à leur colonie; qu'on nous pardonne cette expression triviale : ils promulguaient les lois et ordonnances royales au petit bonheur, au hasard de leur inspiration, au hasard aussi de leurs informations. Et ceci

était encore un autre grave défaut du système : les moyens dont les Conseils supérieurs disposaient, pour connaître les lois, étaient extrêmement rudimentaires. Bien souvent le texte complet d'une ordonnance n'était pas connu intégralement, ou ne l'était que tardivement, alors qu'il était abrogé ou modifié déjà dans la métropole. L'ignorance de beaucoup de magistrats, la difficulté des communications entre la France et ses colonies aidant, le chaos des lois coloniales devient bientôt inextricable.

Dès la première moitié du XVIII^e siècle, le pouvoir royal s'en aperçut et intervint pour réglementer l'enregistrement des textes législatifs par les Conseils souverains. Son intervention se traduisit d'abord par des recommandations dont on trouve la trace dans divers documents du temps, puis finalement par une ordonnance capitale en la matière, *l'ordonnance du 18 mars 1766.*

Vers 1740 on voit déjà, en effet, le roi inviter les Conseils supérieurs à n'enregistrer les documents législatifs émanant de son autorité ou de celle de son Secrétaire d'Etat de la Marine et des Colonies, que sur son ordre. Une lettre qu'il adresse, le 26 octobre 1744, aux Administrateurs des Iles-sous-le-Vent, contient déjà toute la théorie royale sur cette question :

« Mons. le Marquis de Larnage et Mons. Maillart : Quoique je vous aye déjà expliqué ce que vous devez faire par rapport à l'enregistrement en mes Conseils supérieurs des Isles-sous-le-Vent de mes Edits, Déclarations et autres Expéditions, *je vous fais cette lettre pour vous dire que mon intention est que vous empê-*

chiez qu'il soit enregistré aux dits Conseils supérieurs non seulement aucuns Edits, Déclarations, Arrêts, Règlemens et Ordonnances, autres que ceux qui, par mes ordres, vous seront adressés par mon Secrétaire d'Etat ayant le Département de la Marine, mais encore aucunes Lettres de Grâce, de Rémission et d'Abolition, Lettres d'Anoblissement, de Confirmation de Noblesse, de Relief, de Surannation ou de Dérogeance à Noblesse, Lettres de Naturalité, ni autres Expéditions de mon Sceau, ni de mon Conseil d'Etat, qu'après que mon dit Secrétaire d'Etat vous aura fait savoir de ma part que je trouve bon qu'on procède aux dits enregistremens; sur ce, je prie Dieu, etc.... » (1).

Le 9 décembre 1746, nouvel ordre du même genre concernant l'enregistrement des titres de noblesse (2).

Les ordres se multiplièrent ainsi jusqu'à l'ordonnance fondamentale sur l'enregistrement aux colonies du 18 mars 1766.

« Sa Majesté étant informée qu'il s'est élevé à Saint-Domingue des contestations, tant sur les enregistremens des lois et ordres que S. M. juge à propos d'y envoyer pour ce qui concerne la Justice et les différents objets d'administration de la colonie, que sur la forme à observer pour les dits enregistremens, et S. M. voulant y pourvoir, elle a ordonné et ordonne ce qui suit :

« Art. I. — Défend Sa Majesté aux Gouverneurs, Intendans et Conseils supérieurs d'exécuter et faire ou souffrir exécuter aucune expédition du Sceau ou

(1) Moreau de Saint-Méry.
(2) *Idem.*

du Conseil d'Etat ou aucun ordre de sa part, s'ils ne sont signés du Secrétaire d'Etat ayant le Département des Colonies, par lui envoyés aux dits gouverneurs et intendans et remis par ces officiers dans la forme ci-après expliquée.

Art. II. — Les Loix et Ordres émanés de l'autorité et propre mouvement de Sa Majesté, sans parties, soit en matière d'administration et de gouvernement, lorsque leur exécution intéressera l'honneur, la vie, la liberté et la propriété des sujets de Sa Majesté, soit en matière de justice et police générale, porteront mandement aux Gouverneurs, Lieutenans-Généraux et Intendans et aux Conseils supérieurs pour l'enregistrement et l'exécution d'iceux et seront remis par lesdits Gouverneurs, Lieutenans-Généraux et Intendans au Secrétaire d'Etat ayant le Département des Colonies en réponse à la Dépêche qui aura accompagné l'envoi desdites loix ou ordres (1) ».

Les articles suivants déterminent de façon précise comment doit être effectuée cette formalité de l'enregistrement des provisions et commissions des Gouverneurs généraux et des Intendants, les commissions des commandants ou subdélégués, les Lettres royales ou Dépêches au profit des particuliers en matière de justice, les requêtes et enregistrements des titres de noblesse, etc...

Enfin, l'ordonnance de 1766 contient des dispositions relatives au droit qui était reconnu aux Conseils souverains de faire des *représentations* au pou-

(1) Moreau de Saint-Méry.

voir royal et sur l'exercice duquel nous devons maintenant donner quelques indications.

On sait en quoi consistait, pour les Parlements métropolitains, sous l'ancienne Monarchie, le droit de remontrance. Quand un Parlement, au moment où une loi lui était soumise pour être enregistrée, jugeait que cette loi était contraire à l'intérêt de l'Etat, ou lésait trop vivement certains intérêts pour être appliquée, il refusait l'enregistrement qui la rendait exécutoire dans le ressort de ce Parlement et présentait au Roi, pour motiver son refus, un mémoire explicatif de remontrances.

Les Conseils supérieurs, qui avaient la prétention de jouer le rôle de Parlements aux colonies, ne tardèrent pas à revendiquer, eux aussi, le droit de présenter au Roi des remontrances exactement comme les Parlements de la métropole, et si les conflits qui s'élevèrent à ce sujet au cours du XVIII^e^ siècle n'eurent pas aux colonies la violence de ceux qui surgirent en France, à la même époque, entre la Royauté et les Parlements, des incidents très violents naquirent cependant.

Le Pouvoir royal refusait aux Conseils supérieurs des colonies le droit de présenter des « remontrances » avant de procéder à l'enregistrement de l'acte qui les provoquait. La théorie royale sur ce point était très nette : Les Conseils supérieurs, à la différence des Parlements métropolitains, devaient d'abord enregistrer la mesure qu'ils désapprouvaient, et c'est seulement après cette formalité qu'ils avaient le droit de présenter au Roi, par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat chargé des colonies, non pas des

remontrances, mais des « représentations ». Une lettre adressée, le 19 juillet 1763, par le duc de Choiseul aux officiers du Conseil du Cap contient des dispositions très intéressantes à ce sujet :

« J'ai reçu, Messieurs, avec la lettre que vous m'avez écrite, le mémoire que vous m'avez adressé intitulé : Remontrances au Roi et autres pièces qui y étaient jointes..... *mais ayant égard au fond de vos représentations, Sa Majesté a trouvé mal à propos que vous les lui eussiez fait parvenir sous le titre de Remontrances, et elle veut que dans tous les cas qui pourront se présenter, vous ne vous adressiez qu'à son Gouverneur-Général ou à son Intendant et qu'à défaut de la justice que vous pourriez en attendre, vous envoyiez de simples mémoires de représentations au Secrétaire d'Etat ayant le Département de la Guerre et de la Marine, qui en rendra compte à Sa Majesté, et vous fera parvenir des ordres par son canal* (1) ».

Le pouvoir royal n'accordait donc aux Conseils supérieurs des colonies qu'un droit insignifiant plus restreint que celui qui était reconnu aux Parlements métropolitains qui pouvaient suspendre l'application de toute loi en en refusant l'enregistrement et en présentant à ce sujet des remontrances.

L'article IX de l'ordonnance sur les enregistre-

(1) Moreau de Saint-Méry, IV, 603. La même question avait déjà motivé une lettre de M. de Choiseul en date du 26 mai 1763; elle était moins explicite et moins formelle que celle que nous citons ci-dessus; celle-ci précise bien davantage la théorie royale sur ce point. Moreau de Saint-Méry, IV, 584.

ments, déjà citée, du 18 mars 1766 (1), n'était pas moins formel :

« Défend Sa Majesté à ses Conseils supérieurs d'insérer dans tous les arrêts d'enregistrement ni modification, ni restriction, ni explication, ni aucune autre clause qui puisse surseoir ou empêcher la pleine et entière exécution desdites loix, ordres, ou commissions, sauf auxdits conseils, en cas qu'en délibérant sur lesdites loix, ordres ou commissions ils jugent nécessaire de faire des représentations à Sa Majesté sur leur contenu, à en faire un arrêté, mais séparément de l'arrêt d'enregistrement et de nommer des commissaires pour préparer et rédiger lesdites représentations, dont il sera par eux rendu compte à la compagnie de la manière et dans le délai qu'elle leur aura fixé, *sans que sous ce prétexte l'exécution des loix, ordres ou commissions puisse être sursise ou retardée* ».

Le pouvoir royal ne souhaitait pas cependant voir les Conseils supérieurs dépourvus de tout droit d'initiative, pour ainsi dire, en matière de législation. La Royauté savait trop bien combien le concours d'une assemblée connaissant les besoins de la colonie pouvait être précieux en matière législative. Aussi les Conseils supérieurs jouissent-ils d'un pouvoir très large d'intervention dans la législation coloniale. Ce droit leur était formellement reconnu par l'article 10 de l'ordonnance du 18 mars 1766, si restrictive pourtant, par ailleurs, du droit des mêmes Conseils supérieurs :

(1) Moreau de Saint-Méry, t. V, p. 35.

Article 10 : « Sa Majesté prenant en considération la difficulté où l'éloignement met de connaître bien parfaitement les objets de législation dans ses colonies si différens des objets de législation dans les autres parties de son Royaume, et que dans l'intervalle des occasions des loix ou ordres à leur envoi, le changement des circonstances peut les rendre moins convenables et même contraires au bien des colonies et de leurs habitans en général, permet Sa Majesté auxdits Conseils, et dans le cas où, en délibérant sur quelque ordre ou loi, ils y trouveraient quelques dispositions contraires, soit à la lettre d'autres ordres ou loix déjà enregistrés et auxquels il n'auroit pas été nommément dérogé, soit à la nature des objets de législation locale ou dont l'exécution causeroit nécessairement ou un préjudice public ou un dommage irréparable dans l'application particulière, de surseoir à l'enregistrement desdits ordres ou loix sur délibération à la pluralité des voix, pourvu néanmoins, et non autrement, que les Gouverneurs, Lieutenans-Gouverneurs et Intendans soient l'un et l'autre d'avis de ladite surséance, à l'effet de quoi ces officiers assisteront à ces délibérations et sera dressé procès-verbal des raisons et motifs de ladite surséance, dans lequel seront rapportées les dispositions contraires dans les loix non expressément abrogées et indiqués les faits sur lesquels porteront les raisons de non-convenance dans les loix ou ordres proposés à l'enregistrement (1) ».

L'exercice de ce droit de représentation que les

(1) Moreau de Saint-Méry.

Conseils supérieurs prétendaient transformer en un véritable droit de remontrance à l'égard de tous les actes législatifs qui leur étaient soumis en vue de l'enregistrement, amenait encore d'autres conflits à propos de l'enregistrement des ordonnances et règlements de toute sorte émanés des fonctionnaires locaux. Pour être exécutoires, les ordonnances des administrateurs devaient, elles aussi, être enregistrées par les Conseils supérieurs, tout comme les ordonnances émanant du Roi. Or, ici encore, les « gens des Conseils supérieurs » prétendaient avoir le droit d'en refuser l'enregistrement, d'en suspendre par suite l'application et de rédiger, pour motiver ce refus, des remontrances. Cette thèse était extrêmement dangereuse, car, si elle avait été admise, elle aurait créé, en faveur des Conseils supérieurs, un véritable pouvoir législatif supérieur à celui dont étaient investis les Administrateurs; étant donné l'éloignement des colonies, qui rendait le recours au pouvoir métropolitain très long et souvent incertain, le droit que revendiquaient les Conseils supérieurs aurait été l'équivalent d'un véritable pouvoir de contrôle législatif sur tous les actes du Gouverneur-Général et de l'Intendant.

Sur ce point, la volonté royale ne varia jamais et demeura toujours intraitable. Jusqu'à la fin de l'ancien régime, elle refusa aux Conseils souverains tout droit de remontrance à l'égard des actes législatifs ou réglementaires des Administrateurs. Elle ne leur accorda jamais, comme en matière d'enregistrement d'ordonnances royales, que le droit pur et simple d'adresser au Ministre Secrétaire d'Etat des repré-

sentations, et cela, après avoir procédé, au préalable, à l'enregistrement de l'acte dont la légalité ou l'opportunité étaient contestées.

La thèse royale est bien nettement exprimée dans deux documents : l'un du début du XVIII[e] siècle, l'autre de la fin.

Dans une lettre, adressée, le 14 avril 1709, à un Intendant des Iles sous le Vent, M. Mithon, le Roi s'exprime ainsi, par l'intermédiaire de son Secrétaire d'Etat :

« *Les Conseils supérieurs n'ont pas le pouvoir de connaître de vos ordonnances ; et s'ils prétendent qu'elles ne sont pas juridiques, il n'y a pour eux que la voie de s'en plaindre à Sa Majesté, et, pour les particuliers, celle de se pourvoir au Conseil du Roi (1).* »

De même, dans une lettre en date du 13 juillet 1781, le Ministre Secrétaire d'Etat des Colonies rappelle vertement aux officiers du Conseil de Port-au-Prince la doctrine royale sur cette question :

« MM. de Reynaud et Le Brasseur m'ont adressé, Messieurs, l'ordonnance qu'ils ont rendue le 3 novembre dernier, concernant la vente, dans la colonie, des poisons qui entrent dans la composition des remèdes. Ils m'ont marqué en même temps que vous avez refusé l'enregistrement sous le prétexte qu'une ordonnance du Roi avait été rendue en 1746 sur la même matière.

« Vous n'ignorez pas que les Administrateurs ont le pouvoir de faire des règlements provisoires sur tous les objets confiés à leurs soins, pourvu qu'ils

(1) Moreau de Saint-Méry.

ne contiennent aucune disposition contraire à ce qui aurait été statué par Sa Majesté. Vous savez également qu'il est enjoint aux Conseils supérieurs d'enregistrer ces mêmes règlements, sauf à adresser leurs représentations au Secrétaire d'Etat de la Marine s'ils pensent qu'il en puisse résulter quelque inconvénient. D'après les intentions du Roi, tant de fois et si expressément manifestées à cet égard, j'ai été d'autant plus étonné des difficultés qne vous avez élevées, que l'ordonnance rendue par MM. de Raynaud et Le Brasseur ne renferme que des dispositions utiles, et qu'il n'en est aucune qui soit contraire à l'ordonnance de 1746, à laquelle de nouvelles précautions sont seulement ajoutées. En vous ordonnant de procéder sur le champ à l'enregistrement de cette ordonnance, Sa Majesté m'a chargé de vous marquer qu'Elle n'a pu voir dans le refus que vous vous êtes permis qu'un effet de l'inquiétude qui vous porte souvent à chercher, sous des prétextes vains, et par des interprétations forcées, à limiter ou à gêner l'autorité qu'elle a confiée aux administrateurs. J'espère que vous ferez oublier ce sujet de reproches par une conduite plus circonspecte et plus conforme à la sagesse qui doit diriger vos opérations (1) ».

La théorie royale, quoique formelle, n'en fut pas moins, dans la pratique, fréquemment tenue en échec par les Assemblées locales qui. en dépit des ordres du Roi, usaient bien souvent de leur droit de représentation, dans les mêmes conditions que les

(1) Moreau de Saint-Méry, VI, p. 148.

Parlements de France, du droit de remontrance. Il y avait là, en effet, un véritable droit de critique législative qui fonctionnait au profit des Conseils supérieurs.

Il ne nous est pas possible, étant données les limites de ce travail, d'entrer davantage ici dans le détail de cette question : il était néanmoins nécessaire d'établir les principes que nous venons d'exposer à la lumière de documents précis.

Le second aspect du « pouvoir législatif » des Conseils supérieurs que nous avons distingué consistait dans ce droit, qui leur était également reconnu par l'ancien droit monarchique, de faire des *Arrêts de règlement*. Nous avons déjà indiqué précédemcent ce qu'étaient ces Arrêts de règlement, véritables empiètements dn pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif. Les Conseils supérieurs, à l'exemple des Parlements métropolitains, en usaient très largement.

Ils avaient reçu ce droit, en principe, dès leur fondation, mais un règlement royal du 4 novembre 1671 le leur avait explicitement accordé.

« *Le Règlement royal du 4 novembre 1671*, sur le fait du commandement des Armes, de la Justice, de la Police, des Finances et du choix des officiers aux Isles, dans les colonies de l'Amérique sous le Vent », définit, dans trois de ses articles, le pouvoir de réglementation qui était attaché aux Conseils souverains :

« Article 3. — La Police générale, et tout ce qui en dépendra suivant les usages et ordonnances du Royaume, sera fait par ledit Conseil souverain en chacune isle... »

« Article 4. — Les Règlements et Ordonnances de justice et police, de quelque qualité qu'ils puissent être, sans aucune exception, seront proposés dans les Conseils souverains par les Procureurs de Sa Majesté, et iceux délibérés et résolus avec liberté de suffrage à la pluralité des voix.

« A l'égard de la police, Sa Majesté veut que lesdits Conseils souverains s'y appliquent particulièrement en chacune isle et qu'ils travaillent à faire des Règlements et Ordonnances qui aient pour fin d'établir une entière liberté entre les marchands français qui y apporteront leur commerce et en exclure entièrement les étrangers, et à perfectionner les manufactures des sucres, des tabacs et de toutes les autres marchandises qui croissent dans lesdites isles et qu'ils soient persuadés que de tous ces points dépend l'augmentation ou la perte entière des colonies desdites isles (1). »

Le règlement de Louis XIV est contresigné : Colbert.

Les deux ordonnances du 24 mars 1763 et du 1er février 1766, sur le gouvernement civil, confirmèrent ces pouvoirs réglementaires des Conseils souverains, sans cependant les préciser ni surtout les étendre davantage. La raison en est que la Royauté gardait une certaine défiance à l'égard de ces assemblées qui, à chaque occasion, faisaient preuve d'une grande indépendance et par certains égards d'indiscipline, exactement comme les Parlements métropolitains, si turbulents au XVIIIe siècle. A la fin de l'an-

(1) Moreau de Saint-Méry.

cien Régime, la tendance de la Royauté s'affirme nettement dans un sens restrictif des pouvoirs réglementaires des Conseils souverains, au profit des Intendants, infiniment plus dociles.

Malgré tout, on ne saurait refuser aux Conseils souverains le mérite d'avoir bien souvent fait, en matière législative, d'utile besogne aux colonies. Le nombre des actes législatifs et réglementaires émanant de leur autorité est considérable.

Le *Recueil des Loix et Constitutions des colonies françaises de l'Amérique sous le Vent,* de Moreau de Saint-Méry, qui nous a déjà maintes fois servi au cours de cette étude, nous permet encore ici de voir sur quelles matières étaient rendus les arrêts des Conseils souverains. Quelques exemples éclairciront cette étude.

Procédons, comme précédemment, par ordre chronologique :

7 *octobre* 1652. — Arrêt du Conseil de la Martinique touchant les esclaves.

9 *mai* 1654. — Arrêt du même Conseil touchant les monnaies.

2 *septembre* 1658. — Arrêt du même concernant les Juifs.

2 *mars* 1665. — Arrêt du même concernant les nègres marrons.

5 *octobre* 1665. — Arrêt du même concernant les insinuations.

2 *mars* 1666. — Règlement du même concernant les ouvriers.

13 *janvier* 1676. — Arrêt du Conseil de la Martinique touchant les avocats et les procureurs.

4 *octobre* 1677. — Règlement du même touchant la police des esclaves.

5 *novembre* 1681. — Arrêt du Conseil de la Martinique, qui ordonne l'enregistrement et l'exécution de la coutume de Paris et les ordonnances de 1667, 1669, 1670 et 1673.

7 *septembre* 1683. — Règlement du Conseil de la Martinique touchant les saisies réelles.

6 *septembre* 1700. — Arrêt du Conseil de Légoane concernant la construction et l'entretien des Ponts et Chaussées.

6 *juillet* 1716. — Arrêt du Conseil de Légoane pour supplier le Roi de faire une loi relative à la tutelle des mineurs créoles.

1^er^ *août* 1718. — Arrêt de règlement du Cap, qui défend aux chirurgiens non reçus d'exercer.

5 *avril* 1718. — Arrêt du Conseil du Cap, sur l'aliénation des biens des mineurs.

11 *janvier* 1737. — Arrêt de règlement du Conseil du Petit-Goave, sur divers points de procédure.

18 *juillet* 1738. — Arrêt du Conseil de Légoane, contenant règlement sur la vente des poisons.

21 *février* 1761. — Arrêt de règlement du Conseil du Cap, concernant les notaires.

21 *février* 1761. — Arrêt de règlement du même sur divers points de procédure.

18 *septembre* 1761. — Arrêt du Conseil de Port-au-Prince sur certains points de procédure criminelle.

23 *septembre* 1761. — Arrêt du même sur les successions vacantes.

9 *janvier* 1765. — Arrêt du Conseil du Port-au-Prince, touchant une imposition sur les maisons des villes de son ressort.

5 *septembre* 1765. — Arrêt du Conseil du Cap, touchant les Ordonnances de « soit communiqué au Procureur Général du Roi » en matière criminelle.

23 *février* 1767. — Arrêt du Conseil du Port-au-Prince, touchant les procédures où MM. les Gens du Roi sont parties.

29 *octobre* 1767. — Arrêt de règlement du Conseil du Cap, concernant les créanciers des successions vacantes.

26 *octobre* 1769. — Arrêt du Conseil du Cap, sur la procédure criminelle et ceux qui ont fait les fonctions du Ministère public.

14 *mai* 1772. — Arrêt du même, sur les significations et les domiciles élus.

9 *juin* 1777. — Arrêt du Conseil du Port-au-Prince, qui interdit les règlements de justice aux juges.

24 *janvier* 1784. — Arrêt du Conseil du Cap, sur les inventaires et partages.

28 *janvier* 1784. — Arrêt du même, sur les baux des biens de mineurs.

5 *juin* 1784. — Arrêt du même, sur la commandite.

17 mars 1785. — Arrêt du Conseil du Port-au-Prince, sur la perte des billets à ordre.

11 octobre 1785. — Arrêt du Conseil du Cap, concernant les sépultures dans les églises et la clôture des cimetières.

etc., etc.

Il apparaît assez clairement, d'après cette énumération, que les matières sur lesquelles les Conseils supérieurs légiféraient étaient habituellement d'ordre judiciaire. Les arrêts de règlement visent très souvent des points de procédure soit civile, soit criminelle, ou des questions de droit commercial ou de

législation civile. D'après les règlements organiques réglant leurs fonctions, les Conseils souverains avaient, de concert avec les Intendants, le droit d'élaborer des Arrêts de règlement en matière de police. Ils paraissent, dans la pratique, avoir assez peu usé de ce droit. La raison en est très probablement qu'il arrivait fréquemment que les Intendants, qui, en cas d'urgence, avaient tous pouvoirs pour prendre tels arrêts et ordonnances qu'ils jugeaient bons, devaient souvent invoquer justement l'urgence pour avoir le droit d'agir seuls et à leur guise sous le seul contrôle du Pouvoir royal. Les Conseils souverains n'avaient plus alors que le recours d'enregistrer ce que les Intendants avaient décidé.

IV

Issue de tous ces organes législatifs si divers, la législation coloniale ne présentait guère, à la fin de l'ancien Régime, cette uniformité si désirable que le Pouvoir royal souhaitait tant voir se réaliser. En fait, c'était un chaos indescriptible.

Tous les règlements, édits, déclarations, ordonnances, qu'avaient, pendant 150 ans, élaborés et promulgués les législateurs secondaires, les Administrateurs et les Conseils souverains, formaient un dédale inextricable de dispositions législatives au milieu desquelles pas un juriste au monde n'aurait été capable de démêler quelle était vraiment « la loi ». Beaucoup de dispositions de ce genre n'avaient eu qu'une existence éphémère, beaucoup avaient, par suite, disparu sans jamais, du reste, avoir été formel-

lement abrogées, d'autres, encore en vigueur dans tel district, étaient totalement disparues dans tel autre district. Puis la coutume, l'inévitable coutume de l'ancienne France, s'était glissée partout aussi dans cette législation, modifiant, réformant, déformant les textes primitifs.

Ce « chaos législatif » n'aurait cependant pas eu encore de bien graves conséquences, si les lois métropolitaines avaient été, quand il y avait lieu, régulièrement et normalement appliquées, car toute cette législation secondaire n'avait qu'une importance également secondaire ; mais ce qui aggravait singulièrement la situation de nos colonies à la fin de l'ancien Régime, c'est que les lois métropolitaines elles-mêmes étaient fort mal connues et, par suite, fort mal appliquées. Tantôt on les ignorait presque totalement dans les justices locales, tantôt on n'en connaissait que quelques parties et encore très incomplètement.

Il y a, à ce sujet, un témoignage intéressant, c'est celui d'un juriste de la fin du XVIII^e siècle, dont nous avons déjà cité l'ouvrage, Petit, qui, au tome II de son ouvrage sur le Droit Public ou Gouvernement des Colonies, écrivait, à propos des Antilles, en 1770 : (La chose est d'autant plus intéressante qu'il s'agit de colonies déjà avancées en civilisation) « Il n'y a d'imprimerie que depuis dix ans et souvent l'on imprime pas tout ce que l'on entend cependant tenir lieu de loi. L'existence des lois n'a jamais été et n'est encore assurée dans ces pays que par des enregistrements qui ne sont connus que des juges qui y ont assisté, et qu'ignore le juge qui n'entre en exercice

qu'après l'enregistrement, ou par les dépôts dans les greffes où les originaires sont exposés à une destruction prochaine par les insectes, indépendamment d'autres accidents plus rares, mais que l'expérience ne peut que faire craindre ».

Dans ces conditions, d'après le même auteur, l'embarras des juges était parfois extrême. Bien souvent ils ne pouvaient arriver à connaître les lois du Royaume que par les citations qu'on leur en faisait, et ignoraient fréquemment, faute de recueils convenables, si une loi postérieure n'avait pas modifié la loi qu'on leur citait.

Une confusion extraordinaire était résultée d'un pareil état de choses. Chaque tribunal, chaque juge même, avait fini, au dire toujours du même auteur, par avoir son système sur l'observation des lois du Royaume dans une même colonie. C'était l'arbitraire législatif dans tout son plein épanouissement et cela sous une monarchie qui se prétendait absolue et centralisée. « La discussion (c'est-à-dire les dissentiments), continue le même auteur, des premiers administrateurs qui n'ont quelques fois rendu publics ou même exécuté que ceux des actes de la volonté souveraine qui n'étaient pas contraires à leurs prétentions ou à leur manière de penser..... (avait eu pour résultat)..... que tel acte avait force de loi dans une colonie et était méconnu dans une autre, quoique destiné pour tous ces pays, et même qu'un règlement s'observait et faisait loi dans une partie de la colonie pendant que la loi, dans une autre partie de

la même colonie, était toute contraire, fait dont le ministre n'est souvent pas informé (1) ».

A la fin de l'ancien Régime, grâce à ce système législatif, certaines colonies se trouvaient dans une situation incroyablement difficile. Un exemple caractéristique va nous permettre de mesurer les difficultés en présence desquelles on se trouvait fréquemment. Nous avons dit précédemment qu'une ordonnance royale, pour être applicable dans une colonie, avait besoin d'être enregistrée par le Conseil supérieur de cette colonie. Mais la règle n'avait pas toujours existé. Avant que le Roi eut prescrit la nécessité de l'enregistrement, beaucoup de lois métropolitaines avaient été appliquées aux colonies sans jamais y avoir été enregistrées. Les arrêts rendus dans ces conditions étaient-ils valables? La question présentait d'autant plus d'intérêt que les grandes ordonnances du règne de Louis XIV, de 1667, de 1670, de 1673, de 1681, de 1695, n'avaient pas été enregistrées dans plusieurs colonies. C'est ce qui s'était produit, notamment, au Canada, où on appliquait l'ordonnance civile de 1667, qui était le véritable Code civil de l'ancien Régime, sans qu'elle y eût jamais été enregistrée. Etait-elle valablement appliquée dans ces conditions? Les vicissitudes historiques auxquelles cette colonie fut soumise donnèrent à cette question une importance de tout premier ordre. En effet, après la conquête du Canada par l'Angleterre, le gouverneur Murray, afin de restreindre autant que possible le

(1) Petit, *Droit public des Colonies*, t. II.

champ d'application des lois françaises en usage, prescrivit de ne considérer comme étant en vigueur dans la colonie que les lois antérieurement enregistrées par le Conseil supérieur de Québec (Ordonnance du 3 octobre 1764). « C'était, dit M. Girault, à qui nous empruntons ces curieux détails, d'un trait de plume remplacer le droit français par le droit anglais pour toutes les matières régies par ces ordonnances. Les mesures d'assimilation insolente prises par Murray au lendemain de la conquête, furent, il est vrai, bientôt révoquées par l'Acte de Québec (1774), mais le sentiment patriotique froissé explique l'ardeur que les anciens canadiens apportent encore aujourd'hui dans la discussion de cette controverse, bien qu'elle n'offre plus qu'un intérêt historique (1) ».

A de nombreuses reprises, sous l'ancien Régime, les corps judiciaires des colonies se plaignirent de n'avoir pas communication des lois publiées en France et demandèrent au Roi de leur faire distribuer des recueils convenables de législation. Le Conseil du Cap, dès le 13 janvier 1716, avait, par

(1) Girault, *Précis de législation coloniale*, I, 164, classe en note les auteurs canadiens en deux groupes, suivant que, dans cette discussion, ils estiment que, pour être valables, les lois françaises auraient dû être enregistrées, et ceux qui soutiennent l'opinion contraire de l'inutilité de l'enregistrement. Dans la première catégorie : Chauveau, *Introduction aux Jugements et Délibérations du Conseil souverain de la Nouvelle-France* (publication officielle canadienne), et De Bellefeuille, *Revue canadienne*, avril 1869. — Dans la deuxième catégorie : Lareau, *Histoire du Droit canadien*, t. I, chap. IV, page 121 et suiv., se livre à une discussion très intéressante ; R. Lemieux, *Origines du Droit franco-canadien*, 2e partie. chap. 4.

un arrêté, ordonné au greffier de la Cour de délivrer à chaque conseiller une expédition des règlements, ordonnances, édits, etc..., qui seraient enregistrés (1) ».

En 1738, le même Conseil du Cap tente de constituer un code des lois, édits et ordonnances, déclarations à l'usage de la Cour. Le préambule de l'édit du 3 septembre 1738 est très suggestif : « Sur ce qui a été représenté par le Procureur Général du Roi qu'il y a plusieurs Edits, Déclarations et Ordonnances de Roi, et Arrêts de règlemens de ce Conseil qui sont parvenus dans cette colonie, et notamment dans le ressort de ce Conseil, *dont la mémoire ne rappelle pas les dispositions auxquelles on est obligé de se conformer dans les différentes affaires qui se présentent journellement, et qu'il conviendroit, pour la facilité de ne pas tomber dans des contrariétés, d'en avoir un Recueil, où l'on pourroit avoir recours en toute occasion : Le Conseil a ordonné et ordonne.....* » En suite de cet arrêté, un recueil des Edits et Déclarations du Roi, Ordonnances de MM. les Gouverneurs et Intendans et Arrêts de Règlemens des Conseils depuis le 25 octobre 1684, jusqu'au 7 octobre 1738 », paraît avoir été copié par le greffier, Me Duhameau, moyennant une somme de 808 livres (2).

Par un arrêt du Conseil d'Etat du 19 décembre 1761, le Roi, qui était alors Louis XV, institua une commission chargée de rédiger un Code général de la législation coloniale, tentant ainsi de donner sa-

(1) Moreau de Saint-Méry.
(2) Moreau de Saint-Méry.

tisfaction aux désirs des colonies. Le président de cette commission était justement Petit, ce jurisconsulte auteur de l'ouvrage sur le Droit public des colonies précédemment cité. Malheureusement, la tâche était trop lourde. Le Roi autorisa les membres de la commission, par arrêt du 16 avril 1762, à appeler auprès d'elle des députés et membres des Conseils des Colonies, « afin de réunir sous les yeux des membres de la commission » tout ce qui peut être nécessaire, pour juger de la convenanee desdits projets, relativement aux lieux, à l'état des personnes, aux établissements et au commerce desdites colonies. » Mais, malgré toutes ces précautions et le bon vouloir de tous, cette commission disparut en novembre 1768, après avoir accompli d'importants mais inutiles travaux (1).

En 1776, une nouvelle tentative fut faite dans le même sens par le gouvernement royal. Par un édit de juin 1776, on décida d'établir à Versailles « pour la conservation et la sûreté des papiers publics de nos colonies » un dépôt sous le nom de *Dépôt des Chartes des Colonies*. L'article 2 disposait : « Il sera fait incessamment, par les greffiers des Conseils supérieurs, un relevé sommaire des enregistrements faits avant cet édit des lois émanées de notre autorité et des expéditions, tant des Règlements faits par les Gouverneurs-Généraux et Intendants, avec mention sommaire de leur enregistrement, que des Règlements faits par les Conseils supérieurs; on remontera à un temps aussi reculé que l'état des registres

(2) Moreau de Saint-Méry.

le permettra. Ces relevés et expéditions seront signés par lesdits greffiers et visés par le président de chaque Conseil ». Les articles suivants déterminaient très exactement le mode de procéder qu'il y avait lieu d'employer pour reconstituer les archives législatives de nos colonies (1).

Aucune de ces mesures prescrites par le pouvoir royal pour doter les colonies de recueils à peu près complets de leurs lois, n'aboutit. La tâche se heurtait à des difficultés beaucoup trop considérables; on devait ainsi arriver jusqu'à la Révolution sans que rien n'ait été accompli pour donner une forme véritable à cette législation amorphe ou plutôt polymorphe de l'ancien Régime.

En résumé, l'exercice du pouvoir législatif aux colonies, sous l'ancienne monarchie, présentait les caractères suivants :

1° Théoriquement, le pouvoir législatif n'appartenait qu'au souverain seul; mais, en raison de l'éloignement des colonies, le Roi déléguait des portions de sa souveraineté, de son pouvoir législatif, à ses agents locaux, les Gouverneurs, les Intendants ou les Officiers des Conseils souverains. Dans la pure théorie royale, ces Officiers tenaient leurs pouvoirs du Roi ou de ses représentants, ils n'étaient que les organes par lesquels la volonté royale était censée s'exprimer, « les canaux, dont parle Montesquieu, par où coulait la puissance royale ».

(1) Isambert, *Anciennes Lois Françaises*.
(2) Montesquieu, *Esprit des Lois*.

2° En fait, les colons, qui, dans le principe, paraissaient tenus à l'écart du Gouvernement, ont eu cependant une certaine action sur la marche générale des affaires. D'abord par leur influence sur les Conseils souverains, qui se présentaient volontiers, à l'instar des Parlements métropolitains, comme les défenseurs des intérêts des colons.

Le rôle politique et législatif de ces Conseils supérieurs a été très important. En dehors des attributions réglementaires régulières que le pouvoir royal leur assignait, par le droit de représentation, par l'envoi de mémoires ou même de députés, qui venaient exprimer au Roi les besoins législatifs des colonies, les Conseils supérieurs ont joué un grand rôle dans la vie politique et législative des colonies de l'ancien Régime. Ce côté de leur action politique nous échappe en grande partie aujourd'hui, dans l'état actuel des travaux historiques publiés sur cette question, encore très peu étudiée, du reste, mais on sent leur activité se déployer constamment d'après les documents royaux qui, de leur côté, s'efforcent bien souvent d'en refréner les écarts.

A la fin de l'ancien Régime, la monarchie cependant comprit tout le parti qu'elle pouvait tirer, pour la législation coloniale, des avis des Conseils locaux qui, étant sur place, étaient à même de connaître les besoins des colonies; elle finit par prendre l'habitude de leur demander des mémoires sur toutes les grandes questions intéressant le gouvernement des colonies, de consulter également les Chambres d'agriculture, dont il sera question dans le chapitre

suivant, car celles-ci aussi jouèrent un certain rôle dans ce sens, bien que ce ne fût pas le but spécial de leur institution. Mais, malgré tout, le pouvoir législatif du Roi prétendit toujours rester intégral et absolu. Il ne saurait être, en aucune espèce de manière, question de représentation coloniale jouant un rôle législatif quelconque, ni de pouvoir de délibération propre accordé à un titre quelconque aux autorités locales : sur ce point, la théorie royale ne changea pas jusqu'aux approches de la Révolution, jusqu'au moment de la création des Assemblées coloniales (1787).

« Reconnaître, dit Petit, dans son ouvrage sur le Droit Public des Colonies, dans les Gouverneurs et Intendans, malgré les loix citées et contre l'intention de Sa Majesté, un pouvoir de faire des règlements sur d'autres objets que de police, ou de donner, sous le nom de règlements, de leur part des loix que le Roi n'a pas voulu faire connaître aux colonies, et, d'un autre côté, supposer dans ces Conseils le pouvoir de légitimer ces règlements par leur enregistrement et par là créer des empêchements dirimants, serait dépouiller le Roi de son autorité et lui substituer la volonté des Gouverneurs et Intendans et celle des Conseils, mettre les peuples dans le cas de ne sçavoir plus sur quoi compter et jeter dans l'incertitude les droits de famille et les propriétés; ces principes de gouvernement de ces pays éloignés et dont les établissements diffèrent si fort de ceux de la France, demeureraient exposés à des

contrariétés toujours destructives de la subordination et du bon ordre (1) ».

« Le choix des loix, dit ailleurs encore le même auteur, à communiquer aux colonies, leur adaptation au local, n'appartiennent qu'au souverain législateur. Il est de sa justice d'entendre les tribunaux sur la convenance de ces loix pour des objets aussi éloignés; mais la loi ne peut venir que du Souverain, les Conseils n'en peuvent connaître d'autre que celle que le Roi déclare devoir être regardée comme telle (2) ».

---

(1) Petit, *Droit public des Colonies*, II, p. 220.
(2) Petit, *op. cit.*, II, p. 181.

CHAPITRE II

LE POUVOIR LÉGISLATIF SOUS LA RÉVOLUTION, L'EMPIRE ET LA RESTAURATION

Sommaire :

I. Le Pouvoir législatif des colonies sous la Révolution.

La représentation coloniale. — Admission des députés des colonies à l'Assemblée constituante. — Transformation des Assemblées coloniales.

Le décret du 8 mars 1790. — Les instructions du 28 mars. — Le décret des 24-28 septembre 1791.

Excès commis par les Assemblées coloniales. — L'Assemblée de Saint-Marc. — Les troubles de Saint-Domingue. — Anarchie législative aux colonies. — Les mesures répressives.

La Constitution du 3 fructidor an III.

II. Le Pouvoir législatif des colonies sous le Consulat et l'Empire.

La loi du 30 floréal an X. — Les Arrêtés consulaires du 29 germinal an IX, 6 prairial an X, 13 pluviôse an XI, 24 septembre 1803.

L'organisation consulaire et impériale.

III. Le Pouvoir législatif des colonies sous la Restauration.

L'article 73 de la charte de 1814.

Rétablissement de l'ancienne organisation coloniale. — Modifications postérieures commandées par les circonstances. — La réorganisation législative des colonies.

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que le droit public de l'ancien Régime avait toujours posé comme un principe absolu que le Roi seul avait qualité pour légiférer aux colonies aussi bien que dans la métropole, que la part d'action qu'il avait pu, à la fin de la monarchie, consentir à reconnaître à l'initiative locale, était extrêmement minime, que, de toutes manières, cette action ne devait se manifester que sous forme d'avis.

Permettre aux colons, en effet, d'intervenir directement, sous une forme quelconque, dans le gouvernement des affaires locales, paraissait aux partisans de l'absolutisme royal une chose absolument inouïe, inconcevable, anormale et dangereuse, qu'à tout prix il fallait empêcher, sous peine de voir toute prospérité péricliter et disparaître.

En 1672, on raconte que le comte de Frontenac, gouverneur du Canada, avait eu un moment l'idée de réunir, dans cette colonie, des Etats-Généraux. La lettre que Colbert lui adressa à ce sujet, le 30 juin 1673, est des plus suggestives. C'était un vrai programme de toute la politique royale aux colonies sous l'ancienne monarchie :

« Il est bon d'observer, dit Colbert, que vous devez toujours suivre dans le gouvernement de ce pays-là les formes qui se pratiquent ici et que nos rois ont estimé du bien de leur service, depuis longtemps, de ne pas assembler les Etats-Généraux de leur royaume, pour peut-être anéantir cette forme ancienne; vous ne devez aussi donner que très rarement, et pour ainsi dire jamais, cette forme au corps des habitants dudit pays. Il faudra même avec un

peu de temps, lorsque la colonie sera devenue plus forte qu'elle n'est, supprimer insensiblement le syndic qui présente des requêtes au nom de tous les habitants, *car il est bon que chacun parle pour soi et que personne ne parle pour tous* ».

L'Assemblée nationale constituante, en proclamant que tous les pouvoirs émanaient de la nation et non pas du roi, devait naturellement renverser toute cette théorie ancienne et bouleverser toute la politique royale aux colonies.

On le voit bien, dès les premiers mois de la Révolution, dans deux circonstances intéressantes : la première fois, ce fut quand les députés de Saint-Domingue se présentèrent à la barre de l'Assemblée, réclamant leur admission, et lorsque l'Assemblée décida de la leur accorder, posant ainsi un principe fort grave, celui de la représentation coloniale. C'était, d'un coup, rompre avec un long passé historique, « c'était, pour les colons, le droit d'envoyer des représentants siéger parmi ceux des citoyens de la métropole, au même rang, au même titre et avec les mêmes pouvoirs (1) ».

La deuxième fois, ce fut lors de la promulgation du décret du 8 mars 1790.

Malgré la défiance qu'inspirait à la Royauté l'intervention des colons dans la politique coloniale, à la fin de son règne, Louis XVI, en 1767, avait créé des Assemblées coloniales dans quelques colonies, à l'instar des Assemblées provinciales créées dans la métropole.

(1) Ch. Schefer, *La France moderne et le Problème colonial*, I, 54.

Composées en partie de fonctionnaires représentant le pouvoir royal dans la colonie, du Gouverneur-Général, de l'Intendant et de quelques délégués du Conseil souverain, en partie de députés élus par les habitants, ces Assemblées avaient reçu des attributions administratives passablement importantes. A vrai dire, elles n'avaient jamais reçu de l'autorité royale aucun pouvoir législatif, à proprement parler, mais elles jouissaient néanmoins de pouvoirs propres très étendus: ces assemblées fixaient d'abord l'assiette et la répartition de l'impôt, ensuite, dans certains cas, elles avaient le droit de prendre des décisions obligatoires.

C'était là un essai très timide de décentralisation politique; ce devait être néanmoins le point de départ d'une grande réforme. Tout désignait, en effet, ces Assemblées nouvelles à l'attention de l'Assemblée constituante métropolitaine pour les transformer en autant de petites Assemblées coloniales constituantes. Sous la tutelle et la surveillance de l'Assemblée métropolitaine, ces Assemblées locales n'allaient pas tarder à devenir légalement et constitutionnellement les organes du pouvoir législatif dans les colonies. C'était là l'origine d'une institution nouvelle qui allait se développer, sous l'œil complaisant de l'Assemblée métropolitaine et attirer rapidement, grâce aux théories révolutionnaires nouvelles, tout l'essentiel des fonctions législatives aux colonies.

C'est dans ces conditions qu'apparut *le décret du 8 mars 1790*, complété par les Instructions du 28 mars. Ce décret contient les bases essentielles de

la doctrine nouvelle professée par l'Assemblée constituante en matière de législation coloniale.

« L'Assemblée, considérant les colonies comme une partie de l'Empire français, désire les faire jouir des fruits de l'heureuse régénération qui s'y est opérée. Elle n'a cependant jamais entendu les comprendre dans la constitution qu'elle a décrétée pour le Royaume et les assujettir à des lois qui pourraient être incompatibles avec leurs convenances locales et particulières ; En conséquence, elle a décrété et décrète ce qui suit :

Article premier. — Chaque colonie est autorisée à faire connaître son vœu sur la constitution, la législation et l'administration qui conviennent à sa prospérité et au bonheur de ses habitants, à la charge de se conformer aux principes généraux qui lient les colonies à la métropole et qui assurent la conservation de leurs intérêts respectifs.

Article 2. — Dans les colonies où il existe des Assemblées coloniales librement élues par les citoyens et avouées par eux, ces Assemblées seront admises à exprimer le vœu de la colonie. Dans celles où il n'existe pas d'assemblées semblables, il en sera formé incessamment pour remplir les mêmes fonctions.

Article 3. — Le Roi sera supplié de faire parvenir dans chaque colonie une Instruction de l'Assemblée nationale renfermant : 1° les moyens de parvenir à à la formation des Assemblées coloniales où il n'en existe pas, 2° les bases générales auxquelles les Assemblées coloniales devront se conformer dans les plans de constitution qu'elles présenteront.

Article 4. — Les plans préparés par lesdites Assemblées coloniales seront soumis à l'Assemblée nationale pour être examinés, décrétés par elle et présentés à l'acceptation et à la sanction du Roi.

Article 5. — Les décrets de l'Assemblée nationale sur l'organisation des Municipalités et des Assemblées administratives, seront envoyés auxdites Assemblées coloniales avec pouvoir de mettre à exécution la partie desdits décrets qui peut s'adapter aux convenances locales, sur la décision définitive de l'Assemblée nationale et du Roi, sur les modifications qui auraient pu y être apportées et la sanction provisoire du Gouverneur pour l'exécution des arrêtés qui seront pris par les Assemblées administratives.

Article 6. — Les mêmes Assemblées coloniales énonceront leur vœu sur les modifications qui pourraient être apportées au régime prohibitif du commerce entre les colonies et la métropole, pour être, sur leurs pétitions et après avoir entendu les représentations du commerce français, statué par l'Assemblée nationale ainsi qu'il appartiendra (1) ».

C'était donc :

1° Décider l'établissement dans toutes les colonies d'Assemblées coloniales élues dans des conditions telles qu'elles pussent se dire composées véritablement des représentants des colons et de leurs intérêts ;

2° Reconnaître le droit à ces assemblées locales de faire connaître leur « vœu » concernant la cons-

(1) Duvergier, t. I, p. 113.

titution politique de la colonie, sa législation (y compris la législation commerciale) et l'administration des colonies où elles siégeaient ;

3° C'était enfin leur reconnaître le droit de présenter sur ces questions d'administration locale des projets de loi au pouvoir royal et à l'Assemblée nationale métropolitaine.

Conformément au décret du 8 mars, le 28 mars, l'Assemblée Constituante décida d'adresser aux diverses colonies des « Instructions nécessaires pour parvenir plus sûrement et plus promptement à son but ». C'est dans les Instructions qui précèdent un projet de constitution coloniale préparé pour Saint-Domingue et daté du 15 juin 1791 (1), qu'il faut chercher le complément et le développement de la théorie coloniale de l'Assemblée Constituante.

« ..... Les Assemblées coloniales, disent ces Instructions, occupées du travail de la constitution, apercevront la distinction des fonctions législatives, exécutives, judiciaires, administratives, elles examineront comment il convient de les organiser dans la constitution de la colonie, les formes suivant lesquelles le pouvoir législatif et exécutif doivent y être exercés, le nombre et la composition, la hiérarchie des tribunaux, en quelles mains doit être confiée l'administration, le nombre, la forme, la subordination des différentes assemblées qui doivent y concourir, les qualités qui pourront être exigées pour être citoyen actif, pour exercer les divers emplois, en

(1) Voir L. Deschamps, *La Constitution coloniale de 1791* dans *Les Questions diplomatiques et coloniales*, 15 juillet 1899, p. 332-345.

un mot, tout ce qui peut entrer dans la composition du gouvernement le plus propre à assurer le bonheur et la tranquillité des colonies.

« La nature de leurs intérêts, qui ne sauraient jamais entièrement se confondre avec ceux de la métropole, les notions locales et particulières, nécessitent la préparation de leurs lois; enfin, la distance, des lieux et le temps nécessaire pour les parcourir, établissent de grandes différences de situation entre elles et les provinces françaises, et nécessitent, par conséquent, des différences dans leur constitution;

. . . . . .

« De ces différentes vues, il résulte, quant au pouvoir législatif :

« Que les lois destinées à régir intérieurement les colonies, indépendamment des relations qui existent entre elles et la métropole, peuvent et doivent sans difficulté se préparer dans leur sein.

« Que ces mêmes lois peuvent être provisoirement exécutées avec la sanction du Gouverneur.

« Mais que le droit de les approuver définitivement doit être réservé à la législation française et au Roi.

« A la législation, parce qu'elle est revêtue de la puissance nationale et parce qu'il serait impossible d'assurer, sans sa participation, que les lois préparées dans la colonie ne porteraient aucune atteinte aux engagements contractés avec la métropole.

« Au Roi, parce que la sanction et toutes les fonctions de la royauté lui sont attribuées sur les colonies, comme sur toutes les parties de l'Empire français.

« Il résulte également que les lois à porter sur les relations entre les colonies et la métropole, soit qu'elles aient été demandées par les assemblées coloniales, soit qu'elles aient été préparées par l'Assemblée Nationale, doivent recevoir de celle-ci leur existence et leur autorité, et ne peuvent être exécutées, même provisoirement, qu'après avoir été décrétées par elle, maxime de législation qui n'a point de rapport aux exceptions momentanées que peuvent exiger des besoins pressants et impérieux, relativement à l'introduction des subsistances (1) ».

D'après cette théorie, l'Assemblée coloniale, comme l'a fort justement fait remarquer M. Deschamps, qui a étudié de très près cette question de la réforme coloniale au temps de la Constituante, jouit pleinement du droit d'initiative pour les lois intérieures; celles-ci sont exécutoires provisoirement avec la sanction du Gouverneur et jusqu'à l'approbation de l'Assemblée Nationale et du Roi. Elle ne peut qu'émettre des vœux sur les questions communes à la métropole et à la colonie sur lesquelles l'Assemblée Nationale peut tout décréter. Toutefois, en matière de subsistances, l'exécution provisoire est permise dans les cas d'urgence, sous le contrôle du Gouverneur. Nombre, forme et pouvoir des assemblées administratives remplaçant les agents ministériels, nomination et contrôle des agents de perception, désignation des circonscriptions, dont les charges seront données à l'élection, les lois touchant les personnes et les propriétés, travaux publics, mesures

(1) *Code de la Martinique*, IV, 195-196.

sanitaires, tout cela rentre dans la compétence de l'assemblée coloniale et forme la part de législatif qui est abandonné aux colonies.

C'est, en somme, la plus large décentralisation législative succédant à la centralisation la plus absolue.

Quelques jours avant sa séparation, à l'instigation de Barnave, la Constituante devait donner la dernière forme à ses idées en matière de législation coloniale en votant le décret des 24-28 septembre 1791. Ce décret faisait le départ entre les attributions respectives de l'Assemblée Nationale métropolitaine et celles des Assemblées coloniales. A la première était réservée la décision des questions relatives au régime extérieur des colonies, au régime commercial, à l'organisation de la justice, à la défense de nos établissements, à l'exécution des engagements entre les commerçants et les habitants. Sur ces divers points, les Assemblées coloniales ne pouvaient faire que des propositions qui n'avaient que la valeur de simples vœux.

L'article 3 est très important à retenir, car on y voit poindre une tendance nouvelle de l'Assemblée Constituante. Dans la crainte de voir le droit révolutionnaire envahir les colonies, remarque M. Deschamps, la Constituante disposait dans cet article :

« Les lois concernant l'état des personnes non libres et l'état politique des hommes de couleur et nègres libres, ainsi que les règlements relatifs à l'exécution de ces mêmes lois, seront faits par les Assemblées coloniales actuellement existantes, et celles qui leur succèderont s'exécuteront provisoirement

avec l'approbation du Gouverneur des colonies, pendant l'espace d'un an pour les colonies de l'Amérique, et pendant l'espace de deux ans pour les colonies au-delà du Cap de Bonne-Espérance, et seront portées directement à la sanction absolue du Roi, sans qu'aucun décret antérieur puisse porter obstacle au plein exercice du droit conféré par le présent article aux Assemblées coloniales ».

Il y avait là une disposition excessivement grave. M. Deschamps, dans son ouvrage déjà cité, remarque à ce sujet : « La Constituante livrait ainsi les colons aux entreprises de l'exécutif. La loi du 24 septembre retire à l'Assemblée Nationale, pour l'attribuer au Roi, le contrôle sur la législation due à l'initiative des Assemblées coloniales. Que devenaient alors l'unité de l'Empire Français, la prédominance du législatif et la souveraineté métropolitaine ? Comment l'exécutif, laissé maître en la matière, n'eût-il pas tenté de garder et d'étendre cette maîtrise? Le régime des décrets a ses origines dans cette loi autant que dans les traditions de l'ancienne monarchie ».

Il y a peut-être quelque exagération à voir, à propos de ce texte, une révolution si complète dans les idées de la Constituante sur les choses coloniales. Il n'en reste pas moins vrai cependant qu'il y a là un signe précurseur, un indice significatif qui marque une modification dans les rapports de la métropole avec les colonies. C'est là le début d'une politique nouvelle que nous allons voir dès lors appliquer et qui va, en se développant, s'éloigner de plus en plus de la conception politique formée à la première heure dans l'esprit des Constituants, et se rapprocher

de la théorie autoritaire et centralisatrice à outrance adoptée et pratiquée sous l'ancien Régime.

La raison du changement de cette politique provenait des événements qui se déroulaient alors aux colonies.

En fait, les Assemblées coloniales avaient très mal répondu à la confiance de l'Assemblée constituante. Presque partout, en effet, elles avaient trouvé infiniment plus commode d'accaparer tous les pouvoirs, d'agir complètement à leur guise et sans tenir aucun compte des volontés du pouvoir législatif métropolitain. A Saint-Domingue, notamment, la crise présenta un caractère particulièrement aigu. L'Assemblée provinciale de Saint-Marc entra en lutte ouverte avec le Gouverneur et s'érigea en petite Constituante. M. Deschamps a fait des événements qui se déroulèrent alors dans cette colonie, un récit remarquablement documenté. Nous lui empruntons la plupart des détails qui vont suivre. L'Assemblée provinciale destitua d'abord les officiers et les agents administratifs, ouvrit les dépêches du Gouverneur, puis prononça l'inviolabilité de ses membres, s'attribua les pleins pouvoirs législatifs et se déclara permanente; elle élabora, en un décret de dix articles, un projet de constitution qui contient le dernier mot de ses prétentions. Ce décret montre bien l'état d'esprit de cette assemblée sur cette question capitale des rapports de souveraineté existant entre la Métropole et la Colonie : « Il eût été impossible d'établir plus positivement que la colonie et son Assemblée étaient absolument indépendantes de la souveraineté nationale et de l'Assemblée consti-

tuante, à qui l'exercice des droits de la nation avait été délégué. C'est ce qu'on voit partout dans le préambule du décret. On y distingue d'abord les lois relatives au régime intérieur de Saint-Domingue avec la métropole, et l'on y déclare l'indépendance actuelle de la colonie pour ces deux objets, sauf à former, au dernier égard, un nouveau contrat entre les deux parties contractantes pour l'avenir. On assure donc « que le droit de statuer sur son régime intérieur appartient essentiellement et nécessairement à la partie française de Saint-Domingue, trop peu connue de la France, dont elle est séparée par un immense intervalle;

« Que les représentans de Saint-Domingue ne peuvent renoncer à ce droit imprescriptible sans manquer à leur devoir le plus sacré, qui est de procurer à leurs constituans des lois sages et bienfaisantes;

« Que de telles lois ne peuvent être faites qu'au sein même de cette île, d'abord en raison de la différence du climat, du genre de population, des mœurs et des habitudes et ensuite parce que ceux-là seulement qui ont intérêt à la loi peuvent la délibérer et la consentir;

« Que l'Assemblée ne pourrait décréter les lois concernant le régime intérieur de Saint-Domingue sans renverser les principes qu'elle a consacrés par ses premiers décrets et notamment par sa Déclaration des Droits de l'Homme;

« Que les décrets émanés de l'Assemblée des représentans de Saint-Domingue ne peuvent être soumis à d'autre sanction que celle du Roi, parce qu'à lui seul appartient cette prérogative inhérente

au trône, et que nul autre, suivant la constitution française, ne peut en être dépositaire; que, par conséquent, le droit de sanctionner ne peut être accordé au Gouverneur-Général étranger à cette contrée et n'y exerçant qu'une autorité précaire et subordonnée ».

Ainsi la colonie de Saint-Domingue, suivant l'Assemblée de Saint-Marc, entendait constituer véritablement un état indépendant à peu près entièrement de la France; un état où les habitants seuls de l'île pourraient délibérer et consentir leurs lois parce qu'eux seuls y avaient intérêt. Ce droit, l'Assemblée coloniale, d'après elle, ne pouvait renoncer à l'exercer sans manquer à tous ses devoirs et l'Assemblée nationale ne pouvait le réclamer qu'en renversant ses propres principes. Le Gouverneur de la colonie, envoyé par la France, était un être étranger à cette contrée, le Roi seul y conservait le droit de sanction qui eût pu lui appartenir sur l'état le plus indépendant de la France, s'il en eût eu aussi la couronne.....

« Le dispositif du décret de l'Assemblée de Saint-Marc, ajoute M. Deschamps, est une conséquence des principes énoncés dans le préambule. Cette Assemblée y règle d'abord ce qui concerne le régime intérieur. « Le pouvoir législatif, en ce qui concerne le régime intérieur de Saint-Domingue, réside dans l'Assemblée de ses représentans constituée en Assemblée générale de la partie française de Saint-Domingue; aucun acte du Corps législatif, en ce qui concerne le régime intérieur, ne pourra être considéré comme loi définitive s'il n'est fait par les représen-

tans de la partie française de Saint-Domingue et s'il n'est sanctionné par le Roi ».

En cas de nécessité urgente, les actes de l'Assemblée sont considérés comme lois provisoires sans attendre la sanction du Roi. Le Gouverneur pourra seulement présenter, dans les dix jours, des observations à l'Assemblée. Mais si, après les avoir exprimées dans trois séances différentes, les deux tiers de l'Assemblée, votant par oui ou par non, persistent dans le maintien du décret, il sera promulgué par le Gouverneur-Général et exécuté sur le champ. Cet acte n'en sera pas moins envoyé à la sanction du Roi, et, s'il refuse de le sanctionner, l'exécution en sera suspendue aussitôt que le refus sera légalement manifesté à l'Assemblée générale ». (Décret du 28 mai 1790).

Une interprétation aussi arbitraire des principes de liberté mis en honneur par la Constituante appelait naturellement des sanctions légales et des mesures de répression. En ce qui concerne particulièrement Saint-Domingue et les décrets illégaux de l'Assemblée de Saint-Marc, l'Assemblée constituante vota le décret du 12 octobre 1790. Par cet acte, elle déclarait « les prétendus décrets et autres actes de l'Assemblée de Saint-Marc attentatoires à la souveraineté nationale et à la puissance législative, nuls et incapables de recevoir exécution et ladite Assemblée déchue de ses pouvoirs ».

Un décret du 29 novembre suspendait, dans les mêmes conditions, l'Assemblée coloniale de la Martinique.

Par ce décret et par celui du 11 février 1791, le

Roi était, en outre, mis en demeure d'envoyer neuf commissaires dans les colonies d'Amérique, dont quatre aux Iles-sous-le-Vent, trois à Saint-Domingue et deux à la Guyane. Ils devaient faire d'abord une enquête sur les troubles, leurs causes et leurs auteurs et pourvoir provisoirement à l'administration des colonies, à leur approvisionnement, à leur police ; les forces de terre et de mer étaient mises à leur disposition, les Assemblées coloniales et les autres corps locaux élus étaient suspendus.....

« Que restait-il, ajoute M. Deschamps, après cela, des droits reconnus par les décrets des 8 et 29 mars? Comme les timides, la Constituante, voulant être ferme, devint violente. Au lieu de réformer sa charte coloniale qu'elle n'avait pas osé faire claire et catégorique, elle l'abroge ; voyant l'autorité de la métropole contestée, elle la rend despotique. C'est ce qu'on peut appeler du doctrinarisme ou du jacobinisme de réaction ».

Ces décrets de février 1791 constituent historiquement le début d'une phase nouvelle dans l'histoire du pouvoir législatif au temps de la Révolution. L'expérience venait de prouver clairement ce qu'avait de dangereux l'application subite et sans transition des théories révolutionnaires dans des colonies qui n'étaient pas préparées par leur passé à la vie politique. Un éminent historien, M. Albert Sorel, dans une page admirable, a analysé ce phénomène historique en montrant comment les peuples avaient accueilli la propagande révolutionnaire, comment ils avaient interprété les principes de 1789 avec leurs passions et appliqué ces idées universelles d'après

leurs traditions nationales. « Les principes de la Révolution Française, dit-il, étaient abstraits et universels, c'est ce qui fait qu'ils se propagèrent si aisément; mais c'est ce qui fait aussi qu'ils portèrent des conséquences si différentes selon les milieux où ils se répandirent. Ces belles idées ne conservent leur pureté métaphysique que dans la conscience du philosophe ou dans l'intelligence du mathématicien. Le moindre courant de vie les altère et les décompose. Qui veut les appliquer se les identifie, et, en les faisant siennes, les dénature. La dialectique échappe à la grande masse des hommes. Ils ne reçoivent point les idées comme une loi selon laquelle ils doivent penser, ils les prennent comme un moule dans lequel ils jettent confusément tout ce que leur éducation incomplète, leurs expériences incohérentes, les influences accumulées de la famille et du pays ont entassé en eux d'instincts, de sentiments, de connaissances, de préjugés et d'erreurs..... C'est avec ces éléments qu'ils conçoivent les idées nouvelles et tentent de les réaliser. Les Français et les autres peuples de l'Europe interprétèrent ainsi les principes de la Révolution (1).

« .....Aucun de ces peuples, quand on lui parla des Droits de l'Homme et de la Souveraineté Nationale ne considéra l'homme abstrait, l'homme sans corps et sans âme, la nation idéale sans territoire et sans habitants; nul ne se perdit à poursuivre, dans les brouillards d'une humanité insaisissable, le fantôme d'une liberté métaphysique. Chaque peuple, à l'imi-

(1) Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, I, p. 7.

tation du peuple français qui avait lancé dans le monde ces grandes idées, les conçut avec les notions accumulées dans les esprits, se les représenta avec les images amassées dans les mémoires par les générations dont il était sorti; il les nourrit de son sang, en quelque sorte, et ne leur donna la vie que pour les animer de toutes les passions de sa race ». (1).

Et de même aux colonies ; quand on parla aux colons, aux citoyens de Saint-Domingue ou des Antilles des Droits de l'Homme et du Citoyen, de la Souveraineté Nationale, ce qu'ils comprirent immédiatement ce fut, non pas une théorie abstraite et métaphysique des droits du citoyen, du colon, laissant subsister intacts les rapports politiques devant nécessairement exister entre une métropole et une colonie, ce qu'ils comprirent ce furent les droits propres et particuliers des colons, des citoyens de Saint-Domingue, libres désormais, jouissant de leurs pouvoirs propres, presque de l'indépendance vis-à-vis de la France. L'idée de dépendance d'une colonie envers une métropole devenait pour eux incompatible avec les principes qu'on leur avait inculqués, et s'ils acceptaient encore de soumettre à la sanction du Roi la loi qui devait les régir, ils entendaient librement désormais l'élaborer sans une intervention quelconque du pouvoir législatif métropolitain.

Les assemblées révolutionnaires devaient être fatalement amenées à refréner ces principes d'indépendance et à revenir de plus en plus à l'ancienne conception coloniale de la monarchie, à la dépasser

(1) Sorel, *op. cit.*, I, p. 549.

même en organisant un nouveau système de centralisation à outrance.

Cette œuvre que commença l'Assemblée Législative, en fortifiant les pouvoirs des Commissaires, fut accomplie, sous la Convention, par la Constitution du 6 fructidor an III, qui n'hésita pas à étendre aux colonies son principe de l'unité et de l'indivisibilité du territoire, avec toutes ses conséquences.

« Les colonies françaises, dispose l'article 3, sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle ». L'article 7 ajoute : « Elles sont divisées en départements... » (1).

C'était l'assimilation complète, l'assimilation à outrance.

En vertu de l'article 6, toutes les lois votées en France sous l'empire de cette constitution, depuis le 22 août 1795 jusqu'au 13 décembre 1799, furent applicables sans distinction dans la métropole et dans les colonies françaises. Le législateur métropolitain est alors, en effet, le même pour l'une comme pour les autres. « Il ne peut y avoir, disait Boissy d'Anglas, pour justifier ces mesures, qu'une bonne manière d'administrer, et si nous l'avons trouvée pour les colonies européennes, pourquoi celles d'Amérique en seraient-elles déshéritées? »

Sur place, l'application des lois votées dans ces conditions n'alla pas sans une opposition violente de la part des colons. Les assemblées coloniales ne demandaient pas mieux que d'accepter les avantages

(1) Cette division fut faite par la loi du 4 brumaire an VI. La loi du 12 nivôse de la même année soumit les nouveaux départements à un régime administratif tout à fait analogue à celui de la France.

de l'assimilation législative que prétendait leur imposer la métropole, mais elles refusaient d'en subir les charges; ce qu'elles voulaient c'était se gouverner seules et légiférer elles-mêmes sur tout ce qui pouvait leur paraître convenable et utile. En réalité, au temps de la Convention, le gouvernement révolutionnaire, beaucoup trop éloigné et trop préoccupé par ailleurs, ne put jamais faire respecter ses volontés aux colonies et celles-ci traversèrent par suite une période de trouble et de confusion indescriptibles. Les unes étaient tombées sous la domination anglaise, la Martinique par exemple, d'autres étaient en proie aux dissensions intestines et à la guerre civile, comme Saint-Domingue où régnaient en maîtres Toussaint-Louverture et Victor Hugues, comme à la Réunion, où l'Assemblée coloniale s'était érigée en une Convention au petit pied et agissait à sa guise sans vouloir reconnaître aucune autre autorité que la sienne.

Pendant cette période, il ne saurait être question de déterminer juridiquement par qui fut légalement exercé le pouvoir législatif aux colonies. L'anarchie et le désordre le plus complet régnaient partout.

Il était naturel qu'au temps du Consulat et de l'Empire une politique de réaction violente vînt mettre ordre à une anarchie pareille qui ne tendait à rien moins qu'à l'anéantissement de notre empire colonial.

Les mesures prises à cette époque pour réorganiser le pouvoir législatif en matière coloniale sont les suivantes :

1° D'abord le système de l'application aux colonies

des lois métropolitaines est abandonné complètement, en vertu de l'article 91 de la Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII, qui dispose que : « Le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales ». C'était là, du même coup, renoncer à la politique d'assimilation à outrance de la Convention et du Directoire, c'était aussi « ajourner les difficultés » en ne légiférant qu'en connaissance de cause. « Ce scrupule, dit M. Schefer (1), révélait une prudence que la Révolution avait méprisée et l'intention de reprendre les traditions raisonnables; Saint-Domingue était en révolte ouverte, les îles de France et de Bourbon refusaient également de reconnaître les textes fabriqués à leur intention ; il convenait de n'y agir qu'avec précaution, de ramener d'abord l'ordre et l'autorité ; les comptoirs de l'Inde, le Sénégal, la Martinique et Sainte-Lucie aux mains des Anglais : impossible de savoir quand on les recouvrerait, ni dans quel état. Là encore des délais s'imposaient. « Le système des lois spéciales, prévu par la Constitution de l'an VIII, était donc en quelque sorte commandé par les circonstances.

Le 5 nivôse an VIII, le Premier Consul écrivait à l'Amiral Ganteaume, Président du Conseil d'Etat, pour l'inviter à préparer un nouveau système de gouvernement provisoire pour Saint-Domingue, les îles de France, de Bourbon et de la Guadeloupe, uniques colonies où la situation parût à peu près normale.

(1) Ch. Schefer, *La France moderne et le Problème colonial*, I, 62.

« C'était, ajoute M. Schefer (1), un simple arrêté, malgré les termes formels de la Constitution qui ne parlait que de lois. » Ce procédé était significatif. Il devait être bientôt légitimé par la loi du 30 floréal an X, qui marque une seconde étape dans l'évolution de cette politique nouvelle.

2° La loi du 30 floréal an X, promulguée six semaines après le traité d'Amiens, retouchait, sur le point qui nous intéresse, la Constitution de l'An VIII. Profitant de ce que certaines colonies avaient été rendues à la France par la paix d'Amiens et de cette circonstance qu'il allait falloir les réorganiser, l'article II de cette loi disposait : « Nonobstant toutes les lois antérieures, le régime des colonies est soumis pendant dix ans aux règlements qui seront faits par le Gouvernement. » (2).

3° Le régime provisoire devait durer non pas dix ans, mais seulement trois mois. Le 16 thermidor an X, l'article 54 du Sénatus-Consulte, qui proclamait Bonaparte Consul à vie, confiait au Sénat le soin de régler par un Sénatus-Consulte organique la constitution des colonies. Ce Sénatus-Consulte promis ne devait jamais être fait.

La représentation coloniale était disparue depuis l'an VIII. Une série d'arrêtés émanant du pouvoir consulaire, du 29 germinal an IX (19 avril 1801), (Guadeloupe), du 6 prairial an X (26 mai 1802) (3), (Martinique et Sainte-Lucie), du 13 pluviôse an XI (4),

(1) Schefer, *op. cit.*, I, 62.
(2) Duvergier, t. VIII, p. 208.
(3) Duvergier, t. VIII, p. 213.
(4) Duvergier, t. VIII, p. 374.

(2 février 1803), (Ile-de-France et Réunion), du 24 septembre 1803 (Inde), réorganisa entièrement nos principales colonies. Au point de vue législatif, les colonies, sous l'Empire, se trouvaient replacées, comme sous l'ancien Régime, sous la dépendance la plus absolue du Pouvoir exécutif. Le Gouvernement consulaire avouait, du reste, nettement ce retour en arrière. Au Corps Législatif, la loi avait été soutenue par Regnault de Saint-Jean-d'Angely, orateur du Gouvernement. « Il prononça un discours, dit M. Prentout, dans son ouvrage sur Decaen (1), qui serait banal s'il n'avait pas entrepris l'éloge de la politique rétrograde; ne pouvant se dissimuler que la loi du 30 floréal avait ce caractère, Regnault ne crut pouvoir mieux la justifier qu'en la confondant avec toutes celles de l'époque dans une commune apologie : « Il y a des moments où il est nécessaire, il est juste, il est honorable de rétrograder. C'est ainsi que la République, dévorée par l'anarchie il y a trois ans, menacée par tous ses voisins au dehors, vouée au dedans à tous les maux, et aujourd'hui pacifiée, triomphante, a rétrogradé vers le repos, vers la paix, vers l'ordre, vers la stabilité, vers le bonheur, vers la vraie gloire ». Bientôt, ajoute M. Schefer, les autorités coloniales chargées d'appliquer ces institutions nouvelles devaient recevoir des instructions très significatives : « Il n'a pu vous échapper, écrivait, le 22 fructidor an XIII, le Ministre de la Marine au Préfet de la Martinique, que le Gouvernement, éclairé par les déplorables suites des

(1) Prentout, *L'Ile-de-France sous Decaen*, p. 98.

innovations tentées dans les colonies, a voulu, en y établissant le régime de 1789, les ramener strictement aux mêmes institutions qui jusqu'alors avaient suffi et même contribué à leur prospérité (1) ».

L'organisation coloniale du Premier Consul n'était pas absolument le rétablissement pur et simple de l'organisation des colonies sous l'ancien Régime. Les Gouverneurs, les Intendants, les Conseils supérieurs, qui avaient disparu dès les premiers jours de la Révolution, n'étaient pas rétablis, mais à leur place on installait trois fonctionnaires : un capitaine-général, un préfet colonial, un grand juge, pourvus d'attributions très sensiblement analogues. Le Premier Consul avait seulement veillé à ce que les pouvoirs de chacun fussent bien délimités, de façon à éviter les conflits d'attributions qui avaient été si fréquents sous l'ancien Régime.

Le Capitaine-Général avait sous ses ordres immédiats les forces de terre et de mer, les gardes nationales et la gendarmerie ; il était exclusivement chargé de la défense intérieure et extérieure. En cas de nécessité et de besoin urgent, il pouvait, sous sa responsabilité, « surseoir, en tout ou en partie, à l'exécution des lois et règlemens, après en avoir toutefois délibéré avec le Préfet colonial ou le Grand Juge, suivant la nature des objets, sans qu'il puisse être arrêté par leur opinion contraire ». (Article 5 du décret du 6 prairial an X).

Le Préfet colonial avait sous sa direction l'admi-

(1) Cité par M. Schefer, *op. cit.*, p. 67, d'après les *Observations sur la conduite de M. le Comte de Vaugiraud* (par Dubuc), p. 26, note.

nistration des finances, la comptabilité générale et la destination des officiers d'administration dans les colonies. Il avait le droit de réglementation provisoire dans les matières de son attribution, mais après délibération avec le Capitaine-Général, qui pouvait en suspendre la publication jusqu'à ce qu'il en ait été statué par le Gouverneur.

Enfin, *le Grand Juge* ou *Commissaire de Justice* avait la surveillance des tribunaux et celle des officiers ministériels. « Il avait seul le droit de faire des règlements provisoires en matière de procédure, sans s'écarter des lois, et de publier lesdits règlements, au nom de la République française, lorsqu'ils auront été consentis par le Capitaine-Général. Enfin il préparait les lois qu'il croyait les plus propres à former à l'avenir le Code civil et criminel de la colonie (1) ». (Article 32 du décret du 6 prairial an X).

On était bien loin, malgré des ressemblances indéniables, des attributions si vagues et si larges des grands officiers de la royauté aux colonies. C'était une organisation vigoureusement centralisée, qui, comme on l'a remarqué, confinait chacun dans sa besogne et plaçait chacun strictement dans la main du pouvoir central. « Rien de plus curieux, remarque M. Schefer, que de comparer à cet égard les ordonnances avec les arrêts nouveaux. Les premières emploient des formules enveloppées, des atténuations, essayent de maintenir l'autorité des gouverneurs sans froisser par trop les Conseils souverains et en

(1) Duvergier, t. XIII, p. 213.

ménageant les prétentions ou les habitudes des colons. Les arrêtés consulaires, de moitié moins longs, procèdent par affirmations tranchantes. Rien d'incertain ni de douteux, nul droit de discussion et peu d'initiative ; partout l'affirmation de la puissance souveraine devant qui chacun doit plier, partout la manifestation de la volonté intransigeante, qui, dans le même temps et de la même manière, disciplinait la France (1) ».

Il peut ne pas être sans intérêt de voir, comme nous l'avons déjà fait précédemment, quelles furent dans une colonie, comme la Martinique par exemple, les principales mesures réglementaires émanant de ces fonctionnaires coloniaux. C'est un moyen d'étudier sur le vif l'exercice de leur pouvoir, qui, comme on va voir, est loin d'être aussi étendu que celui de l'ancienne Monarchie avait reconnu aux Administrateurs et aux Conseils souverains. Ouvrons donc, à cette époque, le Code de la Martinique, nous remarquons, par ordre chronologique pendant deux années, l'an XI et l'an XII pris comme exemple :

An XI

5 *vendémiaire*. — Ordonnance des Capitaine-Général et Préfet colonial concernant la police des gens de couleur libres et des esclaves.

22 *vendémiaire*. — Arrêté du Capitaine-Général portant organisation des gardes nationales de la Martinique.

(1) Schefer, *op. cit.* I, 68.

25 *brumaire.* — Ordonnance du Capitaine-Général pour la formation d'un corps de gendarmerie à pied et à cheval.

18 *frimaire.* — Ordonnance du Préfet colonial sur la propreté de la ville de Saint-Pierre.

6 *nivôse.* — Arrêté des Capitaine-Général et Préfet colonial relatif aux biens des ci-devant ordres religieux et au traitement des ordres du culte catholique à la Martinique et à Sainte-Lucie.

11 *nivôse.* — Arrêté des Capitaine-Général et Préfet colonial relatif aux droits d'exportation et d'importation dans les îles de la Martinique.

1er *messidor.* — Ordonnance du Préfet colonial concernant la police et la navigation au cabotage.

An XII

9 *nivôse.* — Ordonnance du Préfet colonial, concernant le dénombrement et le recensement des habitants de l'île de la Martinique.

18 *pluviôse.* — Arrêté du Grand-Juge relatif aux successions vacantes et aux exécuteurs testamentaires.

En ce qui concerne particulièrement le pouvoir d'interprétation et d'application aux colonies des lois métropolitaines, il paraissait laissé par l'Empereur

au Capitaine-Général, au Préfet colonial et au Grand Juge ; en fait, ceux-ci n'agissaient jamais que sous le contrôle immédiat de l'Empereur (1).

L'arrêté colonial du 7 novembre 1815, comportant promulgation du Code civil à la Martinique, est remarquablement intéressant à ce point de vue.

« Sa Majesté l'Empereur et Roi, voulant faire jouir les colonies des avantages du Code civil établi en France, en a fait adresser des exemplaires aux trois magistrats qui gouvernent la Martinique, par S. E. le Ministre de la Marine, qui leur a aussi transmis l'ordre de l'y mettre à exécution. Mais, éclairé autant que juste, le Gouvernement a senti que ce Code pouvait, à quelques égards, être contraire aux intérêts de la colonie, et, d'après cette sage prévoyance, il les a autorisés à ne l'appliquer que dans les cas utiles et à suspendre l'exécution de toutes les dispositions qui pourraient blesser les convenances locales.

« Il est donc de notre devoir de remplir aujourd'hui les intentions de Sa Majesté Impériale et, en promulguant le Code civil, d'indiquer les articles dont l'exécution doit être suspendue ou modifiée.

(1) Le désir de Bonaparte de ne point laisser les Capitaines-Généraux grandir leur personnage et concentrer dans leurs mains tout le pouvoir, toute la vie des colonies qu'ils administraient, apparaît clairement dans cette objection qu'il fait, le 3 avril 1801, à Forfait, le prédécesseur de Decrès au ministère de la marine : « Il m'a paru qu'à l'article 10 on pourrait ôter la partie de cet article qui dit que les actes du Préfet colonial seront timbrés au nom de la République française et du Capitaine-Général ; c'est donner à celui-ci trop d'autorité. Il m'a paru aussi que les prérogatives du Capitaine-Général étaient un peu trop grandes. Je désire que vous les diminuiez un peu ».

(2) Dubois et Terrier, *Un Siècle d'expansion coloniale*, p. 82.

« Sur quoi, considérant que de tous temps on a connu dans les colonies la distinction des couleurs, qu'elle est indispensable dans les pays à esclaves et qu'il est nécessaire d'y maintenir la ligne de démarcation qui a toujours existé entre la classe blanche à celle des affranchis ou de leurs descendants ; que cette distinction d'état et de couleur a donné lieu à plusieurs lois locales dont le maintien et la conservation sont également nécessaires.

« Considérant que dans les colonies, où les mutations des personnes sont plus fréquentes qu'ailleurs, il y aurait de l'inconvénient à nommer autant de curateurs qu'il y aurait de successions vacantes ; que, conséquemment, l'établissement d'un curateur à titre, d'office, chargé de recueillir généralement toutes les successions, paraît bien approprié à la colonie.

« Considérant que l'article 412, relatif aux tutelles, qui exige qu'un fondé de pouvoirs ne puisse représenter qu'une personne, ainsi que l'article 971, qui veut que les testaments soient reçus par deux notaires et deux témoins, ou par un notaire ou quatre témoins, seraient souvent d'une exécution impossible dans les campagnes en raison du petit nombre de ses habitants.

« Considérant que l'exécution actuelle du titre XIX sur l'expropriation forcée, ainsi que celle actuelle des articles 2168 et 2169, relatifs au régime hypothécaire, seraient ruineuses pour les habitants en raison de leurs dettes anciennes et que, quoique admissibles dès ce moment, pour les dettes qui seront contractées à l'avenir, la nature des propriétés des colonies, qui se composent principalement d'esclaves et de

manufactures et qui sont d'ailleurs exposées à des accidents ruineux, exigera peut-être un mode d'expropriation différent de celui qui s'exécute en France, il nous a paru nécessaire d'en suspendre l'exécution jusqu'à un an après la paix ».

En conséquence, nous avons arrêté et ordonnons ce qui suit:

Article premier. — Le Code civil, ou Code Napoléon, qui a remplacé en France les anciennes lois, les remplacera de même à la Martinique dans toutes les dispositions qui ne seront pas provisoirement suspendues ou modifiées par les articles ci-après :

Article 2. — Le Code Napoléon est adopté dans la colonie comme l'étaient les lois auxquelles il est substitué avec les distinctions qui constituent essentiellement le régime colonial.

En conséquence, sont maintenues toutes les lois qui ont réglé la condition des esclaves, l'état des affranchis et de leurs descendants et la ligne de démarcation qui a toujours existé entre la classe blanche et les deux autres, ainsi que les lois faites en conséquence de cette distinction.

Article 3. — Les lois du Code civil, relativement au mariage, à l'adoption, à la reconnaissance des enfants naturels, aux droits des enfants naturels dans la succession de leurs père et mère, aux libéralités faites par testament ou donation, aux tutelles officieuses ou datives, ne seront exécutées, dans la colonie, que des blancs aux blancs entre eux, et des affranchis ou descendants d'affranchis entre eux, sans que, par aucune voie directe ou indirecte, aucune

desdites dispositions puisse avoir lieu d'une classe à l'autre ; et seront les personnes de l'une et l'autre classes tenues de se conformer, pour les actes de naissance, de mariage et de décès, à ce qui est prescrit par le Code civil.

Article 4. — Demeurent maintenus provisoirement la loi du 24 août 1726, concernant le mode des partages, et l'édit de 1781, sur les successions vacantes.

Les contestations privées qui pourraient s'élever entre les habitans relativement aux chemins qu'ils se doivent entre eux et aux lisières d'habitations seront décidées d'après les lois déjà existantes.

Article 5. — Demeure modifié l'article 412, relatif aux tutelles ; un fondé de pouvoirs pourra à l'avenir, comme par le passé, représenter, pour les personnes de la campagne, plus d'une personne.

Demeure également modifié l'article 971, relatif aux testamens, qui pourront être reçus dans les campagnes, comme par le passé, par deux notaires seulement, ou par un notaire en présence de deux témoins.

Demeure suspendue, jusqu'à un an après la paix, l'exécution du titre XIX, relatif à l'expropriation forcée, et des articles 2168 et 2169, concernant le régime hypothécaire, et, en attendant l'application du titre XIX, sur l'expropriation forcée, la loi du 24 août 1726, sur les déguerpissements, continuera à être exécutée.

Article 6. — Les modifications et suspensions ci-dessus auront lieu jusqu'à ce qu'il ait été rendu compte à Sa Majesté Impériale des motifs qui les ont

fait établir, et qu'il ait été définitivement statué par Elle.

Article 7. — Le Code civil, dans les dispositions qui ne sont pas suspendues ou modifiées, sera exécuté comme loi dans toute la colonie huit jours après la date de l'enregistrement de la présente ordonnance de promulgation.

Article 8. — A l'effet de ce que dessus, un des exemplaires du Code civil sera remis et déposé au greffe de la Cour d'appel, et après avoir été certifié par nous, à l'effet de servir de minute et tenir lieu de transcription sur les registres; un autre exemplaire d'icelui sera envoyé à chacun des Tribunaux de première instance, après avoir été certifié par le président et le greffier de la Cour d'appel, pour y tenir également lieu de minute et de transcription.

Sera la présente ordonnance pareillement transcrite sur les registres des greffes de la Cour et des Tribunaux de première instance, imprimée, publiée, etc.

Donné à la Martinique, le 16 brumaire an XIV. Signé : Villaret, Laussat et Léfessier-Grandprey.

Pendant toute la durée de l'Empire, le pouvoir législatif devait s'exercer aux colonies de la façon autoritaire et centralisée qui vient d'être exposée. L'Empereur, sans le concours du Corps Législatif, ni du Tribunat, ni du Sénat, délibère et règlemente; ses agents locaux, capitaines-généraux, préfets coloniaux et commissaires de justice appliquent sur place ses décisions. Eux seuls ont qualité pour faire parvenir au pouvoir central des avis concernant les

besoins des colonies et la législation qu'il peut être utile d'y introduire.

En 1807, le ministre Decrès, dans une circulaire datée du 24 mars, annonce « aux trois premiers chefs de la colonie » la promulgation prochaine à la Martinique du Code de procédure civile et dit : « Pour n'agir en cette matière aussi délicate qu'avec une parfaite connaissance de cause, je me borne, en ce moment, à vous adresser ici un exemplaire du Code dont il est question, en vous invitant à provoquer sur cet objet les observations de tous les magistrats et jurisconsultes éclairés, à vous entourer de leur expérience et de leurs lumières, et, d'après le vœu que vous aurez recueilli, ainsi que d'après vos propres méditations, à prendre, par une délibération commune, telle détermination que vous aurez jugée convenable aux intérêts de la colonie confiée à vos soins et à m'en rendre compte immédiatement ».

Il n'est plus question à aucun moment, sous ce régime, de réprésentation locale, ni d'Assemblée coloniale, les colons n'ont plus voix au chapitre. C'est un retour complet aux anciennes institutions de l'ancien Régime pendant sa période d'absolutisme parfait, avec une réglementation infiniment plus stricte, empêchant tout conflit d'attribution et même par suite tout développement des libertés locales.

Notons, en terminant, que le régime colonial de l'Empire garda toujours un caractère provisoire. « Les arrêtés consulaires avaient eu beau régler les diverses parties du service, et, sur la place faite rase par la Révolution, prétendre reconstruire l'édifice entier conformément aux inspirations traditionnelles,

bien des indications demeuraient incomplètes, bien des détails exigeaient d'être complétés. Les circonstances, continue M. Schefer, ne laissaient pas à Napoléon parachever. L'échec de l'expédition de Leclerc contraignit à l'abandon de Saint-Domingue et les colons qu'on avait invités à retourner chez eux, retombèrent en France à la charge du gouvernement. Puis, la guerre continentale reprit, absorbant toute l'attention du Maître et toutes les ressources du pays. Les possessions lointaines durent bientôt se tirer d'affaire comme elles purent et, en 1811, la dernière tombait aux mains de l'étranger (1) ».

Les traités de 1814 et 1815 seuls devaient nous rendre en partie notre empire colonial.

D'une manière générale, on peut dire que le gouvernement de la Restauration a continué d'appliquer le système impérial sans y apporter de modifications notables. La Charte de 1814 contenait cependant une disposition qui aurait pu tempérer l'omnipotence du pouvoir exécutif en matière de législation coloniale. L'article 73 était ainsi conçu : « *Les colonies seront régies par des lois ou des règlements particuliers* ».

Les lois, dans le régime constitutionnel issu de la Charte, c'étaient des actes législatifs émanant des Chambres, discutées et élaborées par elles, les règlements, c'étaient, sous une dénomination très vague, des actes émanant directement du pouvoir exécutif. La Charte de 1814, théoriquement, replaçait donc la législation coloniale dans les attributions du pou-

(1) Schefer, *op. cit.*, I, 69.

voir législatif des Chambres et paraissait ne reconnaître au Gouvernement qu'un droit de réglementation par voie de règlements et d'ordonnances.

Dans la réalité, les choses devaient se passer de façon toute différente.

D'abord, ce que la Charte constitutionnelle de 1814 ne disait pas, c'était quand une loi serait nécessaire et, d'autre part, quand une ordonnance serait suffisante. Il y avait là une lacune grosse de conséquences et grâce à laquelle le Gouvernement allait pouvoir, de 1814 à 1830, tout régler par voie d'ordonnances sans l'intervention des Chambres. C'était là une interprétation abusive du sens naturel de la Charte, mais c'était un moyen de gouvernement qui s'harmonisait très bien avec les principes politiques de la Restauration.

L'absolutisme législatif du gouvernement de Louis XVIII apparut nettement dès les premiers jours de son existence.

Dès 1814, sur la proposition de Malouet, ministre de la Marine et des Colonies, Louis XVIII décida de rétablir dans les colonies l'ancienne législation et l'ancienne administration, de rétablir, disait le rapport du ministre, « l'ordre des choses qui existait dans les colonies françaises de l'Amérique en 1789 » parce que c'était là le résultat d'une longue expérience sur le régime qui convenait le mieux à ces établissements.

Le procédé par lequel était supprimée par le gouvernement de la Restauration toute la législation coloniale des époques révolutionnaire et impériale, est intéressant à noter pour l'étude du pouvoir légis-

latif sous Louis XVIII. L'importance d'un acte législatif aussi considérable aurait évidemment dû motiver l'intervention du pouvoir législatif : or, ce furent seulement deux décisions du 17 juillet et du 31 juillet 1814, qui déclarèrent que les règlements, ordonnances antérieures à 1789, devaient être désormais « la règle de conduite des délégués royaux dans les colonies ». C'était là une mesure très grave dont la forme caractérise très nettement les idées de la monarchie restaurée sur cette question.

En 1816, lorsqu'il s'agit de réorganiser la justice à l'Ile Bourbon, ou de créer un comité consultatif d'agriculture et de commerce, ou d'appliquer un régime municipal nouveau, ce fut, naturellement, par voie d'ordonnance que la royauté légiféra, sans consulter les Chambres.

Une protestation discrète paraît néanmoins s'être élevée à cette époque contre ce mode de procéder. Le 18 décembre 1816, le baron Ernoul, député de la Moselle, proposa à la Chambre, réunie en comité secret, une adresse appelant l'attention du roi sur l'incohérence de la législation coloniale et la nécessité de lui donner des bases fixes. « Développée, dit M. Schefer, à qui nous empruntons ces détails, selon l'usage, quelques jours plus tard, le 21 décembre, la motion fut ajournée. Autant qu'on on peut juger d'après un procès-verbal extrêmement vague, comme tous ceux des comités secrets, plusieurs orateurs critiquèrent la législation des colonies et parlèrent même de leur administration, mais sans aller résolument au fond des choses ». En réalité, malgré tout l'intérêt que pouvait présenter la question, ce

que le Gouvernement voulait, c'était « assourdir le plus possible un débat pour lui gênant »; ce qu'il voulait, d'accord avec la direction des colonies, c'était « agir à son heure et à sa guise ». La motion Ernoul fut repoussée, car il fallait à tout prix éviter d'ouvrir la porte à toute collaboration parlementaire dans la réforme coloniale que l'on sentait prochaine.

On dit que le gouvernement de la Restauration fut, à ce moment pourtant, pris d'un scrupule constitutionnel, et qu'il pensa alors à faire voter une loi reproduisant l'article 4 de la loi du 30 floréal an X, qui avait soumis, sous le Consulat, le régime législatif des colonies, pendant dix ans, aux règlements faits par le Gouverneur. Louis XVIII pensait, par cette loi, couper court aux exigences possibles des membres de gauche du Parlement, mis en éveil par la motion Ernoul. Mais « réflexion faite, l'artifice parut inutile et l'article 73 de la Charte suffisant », et c'est dans ces conditions que de simples ordonnances allaient, en 1826 et les années suivantes, réorganiser toutes les colonies françaises, sans qu'à aucun moment le Parlement fût appelé à discuter les mesures prises à leur égard.

La théorie du gouvernement de la Restauration, sur cette question, était très nette et très ingénieuse : « Le droit de légiférer pouvait être exercé soit par des assemblées locales, soit par le Parlement métropolitain, soit par le Roi ». Le but de cette théorie était de démontrer qu'en matière coloniale, le Roi était le seul législateur logique et constitutionnel. On y parvenait de la façon suivante : on éliminait les assemblées locales pour une raison de fait qui

n'était pas sans valeur à une époque où l'on pouvait encore avoir souvenir des excès auxquels ces assemblées s'étaient livrées dans les premières années de la Révolution, de 1790 à 1793, par exemple. « Les régimes antérieurement appliqués aux colonies, disait le préambule de l'ordonnance relative à l'Ile Bourbon, du 21 août 1825, ont surabondamment démontré le danger qu'il y avait à confier à des assemblées locales le soin de légiférer, comme elles l'entendaient, sur les affaires de la colonie qu'elles représentent ». Tout le monde, sauf les colons, dont les revendications comptaient peu, était d'accord sur ce point. Restait l'intervention des Chambres, qui paraissait s'imposer tant au point de vue rationnel qu'au point de vue constitutionnel. Le droit du Parlement de légiférer en matière coloniale était le thème favori des dissertations des députés de gauche; malheureusement, leurs discussions n'étaient que théoriques; elles s'élevaient généralement lors de la discussion du budget de la Marine, on voyait alors quelques orateurs, soit Benjamin Constant, soit Sébastiani, soit même des personnages plutôt obscurs, comme Devaux, venir à la tribune démontrer que la Charte était violée par le pouvoir royal, rappeler que si l'article 73 autorisait bien, pour les colonies, des lois spéciales et des règlements particuliers, l'article 15 voulait que les ordonnances et les règlements ne servissent qu'à l'exécution des lois, et que du moment que l'article 14 prescrivait pour toutes les lois la collaboration de la Chambre, l'intervention du Parlement s'imposait pour l'élaboration de la législation coloniale. Mais toutes ces discussions se

perdaient dans le jeu des abstractions constitutionnelles (1), et se heurtaient à la doctrine royale qui, quoique subtile, était très nette. L'article 73 de la Charte parlait, pour les colonies, de lois et en même temps de règlements. C'était fâcheux. « Mais cet article existant, force était de s'en accommoder, c'est-à-dire de voir s'il ne se laisserait point interpréter. Or, à cet égard, nul doute. Parlant de lois, il ne précisait point leur date. Rien n'empêchait dès lors d'entendre par « lois » les édits, déclarations, arrêts ou ordonnances que les colonies avaient reçus, à titre de lois, antérieurement à la Restauration. Rien n'empêchait même d'entendre aussi par là les lois métropolitaines qui, au fur et à mesure des besoins, viendraient à leur être appliquées. Le premier terme de l'article constitutionnel ainsi dûment utilisé, rien n'empêchait aussi de continuer à modifier toute l'organisation locale par voie de simples règlements » (2).

A ceux qui auraient pu craindre que ce régime fût un système de pur arbitraire, on répondait encore que les colons n'étaient point sans garanties, puisque les Conseils locaux étaient consultés sur les projets d'ordonnances, que le Conseil des députés des colonies, que le Conseil de l'Amirauté étaient également appelés à donner leur avis. On faisait même remarquer que la Chambre des députés, en discutant les lois coloniales, n'aurait pas donné aux colons autant de garantie, puisqu'ils n'y comptaient aucun représentant, et qu'ainsi, grâce au roi, tout

(1) Schefer, *op. cit.*, I, 353.
(2) Schefer, *op. cit.*, I, 411.

était pour le mieux dans la meilleure des législations coloniales.

Parti de ce principe, le gouvernement de la Restauration en tirait — quant à l'exercice des droits de souveraineté dans les colonies — des conséquences pratiques tout à fait comparables à celles qui avaient caractérisé l'ancienne Monarchie. Dans ce système, le pouvoir législatif du roi s'exerçait sur place par l'intermédiaire direct d'un représentant dont l'autorité planait au-dessus de l'administration de toute la colonie, le Gouverneur, dont les ordonnances constitutives du 21 août 1825 (Ile Bourbon), du 7 février 1827 (Antilles), du 17 août 1828 (Guyane), avaient déterminé minutieusement les pouvoirs.

Le Gouverneur est le dépositaire de l'autorité royale dans la colonie, c'est lui qui promulgue les ordonnances et règlements émanés du roi, qui en ordonne l'enregistrement et les rend exécutoires dans la colonie sur l'ordre du roi. En exécution des ordonnances et des ordres ministériels, il arrête en Conseil les règlements d'administration et de police, les décisions et les instructions réglementaires.

Enfin, dans le même ordre d'idées, il jouit d'une autre attribution très importante : bien que, sous la Restauration, le pouvoir de légiférer appartienne exclusivement au roi, le Gouverneur, comme, sous l'Empire, le Capitaine-Général, le Préfet colonial et le Grand Juge, a le pouvoir de modifier les règlements, même les ordonnances et les lois, sauf désapprobation possible du roi. C'est là un pouvoir qui lui est formellement reconnu par les ordonnances fondamentales indiquées plus haut.

« Dans l'état actuel de l'organisation coloniale, dit le rapport préliminaire de l'ordonnance de 1825, les pouvoirs confiés au Gouverneur comprennent aussi celui de modifier la législation. Ce pouvoir ne pourrait sans danger lui être enlevé d'une manière absolue, mais il a dû être restreint dans de justes limites. Il est interdit au Gouverneur de changer les dispositions des ordonnances royales en ce qui concerne l'organisation des tribunaux, l'état des personnes, les droits civils et ceux de la propriété, tels qu'ils sont régis par les cinq codes modifiés pour la colonie ». Sous ces réserves, l'article 65 disposait : « Lorsque le Gouverneur juge utile d'introduire dans la législation coloniale des modifications ou des dispositions nouvelles, il prépare en Conseil les projets d'ordonnance royale et les transmet au Ministre de la Marine ». L'article 66 complétait le précédent : « Le Gouverneur peut faire des proclamations conformes aux lois et ordonnances, et pour leur exécution ».

Sous la Restauration, le Roi est le législateur souverain en matière coloniale. Il est représenté, dans la colonie, par un Gouverneur qui est le dépositaire direct de son autorité, mais qui a des pouvoirs restreints et subordonnés à une approbation postérieure du Roi. L'intervention des colons dans l'élaboration des lois qui leur sont destinées est nulle; quant à l'intervention du pouvoir législatif métropolitain, qui serait le pouvoir législatif régulier aux termes de la Charte, on l'écarte comme dangereux. L'autorité royale reste ainsi seule, assistée de quelques officiers ou fonctionnaires qu'elle consent à consulter avant

de légiférer, mais dont l'avis n'a qu'une importance minime.

Telles étaient la doctrine et la pratique royales. Elles ne devaient pas varier jusqu'en 1830. Il est même curieux d'observer leur persistance et leur continuité : car, après avoir été énoncées et mises en exécution sous des ministères réactionnaires à outrance, comme celui de M. de Villèle, elles furent maintenues sans changement par des ministres libéraux, comme M. de Martignac, et par tous les ministres enfin qui se succédèrent au pouvoir jusqu'à l'effondrement du régime, en 1830.

CHAPITRE III

LE POUVOIR LÉGISLATIF SOUS LA MONARCHIE DE JUILLET. — LA LOI DU 24 AVRIL 1833

Sommaire :

L'article 64 de la loi de 1830.

La loi du 24 août 1833, sur le régime législatif des colonies.

Caractères de cette loi.

Elaboration du projet de loi. Rapports, discussions à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés.

Partage du pouvoir législatif entre l'autorité métropolitaine et les conseils coloniaux locaux. Tendances autonomistes de la monarchie de Louis-Philippe en matière coloniale.

En 1830, lors de la discussion de la Charte constitutionnelle, on se garda bien de tomber dans la même erreur qu'en 1814 et de prêter la main, par une rédaction ambiguë et maladroite, à l'omnipotence royale en matière de législation coloniale. L'article 64 de la Charte de 1830 fut, cette fois, nettement libellé. Il stipulait formellement « que les colonies devaient être régies par des lois particulières ». Le mot « règlements », qui figurait à côté du mot « lois » dans la Charte de 1814, avait disparu et le nouveau texte ne pouvait plus, désormais, donner lieu à aucune interprétation arbitraire.

C'était là poser un principe. La loi du 24 avril 1833 devait venir, peu après, explicitement l'organiser. *Cette loi, sur le régime législatif des colonies*, constitue, dans l'histoire du pouvoir législatif des colonies, une date très importante, car à aucune époque le Pouvoir central n'avait encore consenti, en faveur des colonies, une organisation aussi nettement décentralisée. C'était la première fois que le Pouvoir exécutif métropolitain acceptait dans une mesure aussi large un partage dans l'exercice de ses attributions législatives. Sous la Constituante, on avait vu les assemblées coloniales dotées de pouvoirs très considérables, jouir en cette matière d'une indépendance presque complète, mais il ne faut pas oublier que cette autonomie, elles la tenaient, pour une grande partie, des circonstances troublées qu'on traversait alors et qui avaient, dans bien des cas, favorisé des usurpations de pouvoirs, que cette autonomie ne venait point de lois mûrement réfléchies et discutées par le Pouvoir législatif métropolitain. Ici, au contraire, et le phénomène est digne de remarque, on se retrouve, en 1833, en présence d'un régime absolument nouveau (1), légalement organisé, régulièrement discuté et voté par les Chambres.

(1) C'est bien là l'esprit dans lequel on se plaça pour discuter la loi. Le rapporteur de la loi à la Chambre des Pairs, M. Gautier, s'exprimait ainsi : « Il résulte, messieurs, des principes que nous venons d'établir, que, relativement à la législation qu'il s'agit de créer pour les colonies, votre volonté est dans une complète indépendance. En sa qualité de partie intégrante, essentielle de la puissance législative, et en vertu du pouvoir constituant, dont à l'égard des colonies, cette puissance est investie, l'assemblée que vous composez est en possession illimitée du droit de donner aux institutions qu'il s'agit d'accorder l'étendue et les formes qu'elle jugera

Il y a là un trait caractéristique de tout le système qu'il importait de bien mettre en lumière dès le début de ce chapitre.

La loi sur le régime législatif des colonies fut préparée dans le courant de l'année 1832, en même temps qu'une autre loi coloniale sur l'exercice des droits civils et des droits politiques aux colonies. Le gouvernement de Louis-Philippe, après des débats agités, traversait alors une période de calme politique, qui, remarquons-le en passant, fut extrêmement favorable à l'éclosion d'un nombre assez considérable de lois organiques très importantes : la loi sur les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement, la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, la grande loi sur l'instruction primaire, la loi sur la police du roulage et enfin la loi qui nous occupe, sur le régime législatif des colonies.

Déposée à la Chambre des Pairs le 28 décembre 1832, elle y fut rapportée par M. Gautier. Discutée en février 1833, elle fut adoptée le 1er mars à la majorité de 110 voix contre 3. Présentée ensuite à la Chambre des Députés le 15 mars, rapportée par M. Charles Dupin le 3 avril, discutée en avril, elle fut adoptée le 22, à la majorité de 216 voix contre 26. Promulguée le 24, elle devait régir nos établis-

les plus en harmonie avec la justice, et les plus favorables au bien public. Vous n'êtes donc liés, dans l'accomplissement de ce grand devoir, par aucune des analogies que l'on pourrait vouloir tirer, soit de la législation précédente, soit des institutions en vigueur dans la métropole, et vous n'êtes obligés d'avoir égard à l'une ni aux autres qu'au degré que votre justice et votre prudence vous conseilleront ». *Moniteur Officiel*, 1833, p. 375.

sements d'outre-mer pendant seize années, jusqu'en 1848.

Le rapporteur de la loi à la Chambre des Pairs, M. Gautier, a nettement désigné quel était le but que se proposait la loi de 1833. « C'était, dit-il, de substituer au régime des ordonnances un régime législatif qui admettra la propriété et l'industrie à prendre part, au moyen de la représentation, à la discussion et à la délibération des questions qui touchent à leurs intérêts ».

« Pour atteindre ce but, le Gouvernement, continue le rapporteur, disposait de trois moyens :

Le premier consistait à réserver à la législature de la Métropole la connaissance de toutes les matières relatives à la législation des colonies.

Le second, à accorder aux colonies une législature particulière, à laquelle serait confiée la discussion de ces matières.

Le troisième, enfin, à faire le départ des questions qui intéressent ces établissements et d'attribuer à la législature métropolitaine celles qui auraient un caractère de généralité ou une importance qui ne permettraient pas d'en déléguer la solution et à une législature locale celles qui toucheraient de plus près à la spécialité des besoins et à la décision desquelles la connaissance des faits particuliers à la localité serait nécessaire ».

Or, chacun de ces trois moyens, aux yeux du rapporteur, n'offrait pas les mêmes avantages.

Le premier présentait l'inconvénient de remettre une foule de questions, pour la solution équitable desquelles est nécessaire la connaissance d'un grand

nombre de faits spéciaux, nés d'un état social fondamentalement exceptionnel, à la discussion de la législature métropolitaine qui ne peut avoir ni acquérir à un degré suffisant cette connaissance. D'autant mieux que l'admission de députés des colonies au sein de la représentation nationale apparaissait alors, pour une foule de raisons, comme « irrationnelle en principe et impraticable en fait ».

Le second, en réduisant l'influence de la Métropole sur ses colonies à la seule action du Pouvoir exécutif, paraissait compromettre « l'adhérence de ces établissements à la mère-patrie en créant en leur faveur une indépendance dont les passions locales eussent pu facilement abuser et qui eut été, d'ailleurs, incompatible avec la réciprocité de privilége dont se compose le système des relations commerciales de la France avec ses colonies ».

On arrivait ainsi par élimination à adopter le troisième moyen. C'était à lui, en effet, que s'était arrêté la Commission parlementaire.

« La pensée-mère du projet de loi, continuait le rapport, c'est par conséquent de retenir dans le domaine de la législation le jugement des questions générales, ou qui affectent d'une manière directe les intérêts moraux ou matériels de l'Etat ; de remettre à la décision d'une législation locale, instituée à cet effet, les matières qui se rattachent à l'intérêt particulier des colonies et de chaque colonie ; enfin de confier pour un délai déterminé à l'autorité royale, en outre du pouvoir exécutif qui lui appartient, et sous l'obligation de consulter préalablement les colonies, le soin de statuer sur quelques matières,

qui, par leur nature, ne sont pas du ressort de la législation générale, et qui ne pourraient pourtant encore être remises à la législation locale sans qu'on eût à redouter de sa part, ou les erreurs dans lesquelles pourrait l'entraîner l'inexpérience ou l'influence de quelques préjugés. »

Partant de ce principe, le pouvoir législatif se trouvait ainsi réparti, dans la loi de 1833, entre trois organes politiques :

1° Les Chambres métropolitaines ;

2° Le Roi ;

3° Les Conseils coloniaux.

Les premières recevaient mission de légiférer par voie de lois, le Roi par voie d'ordonnances, les Conseils locaux par voie de décrets ou d'ordonnances.

Aux termes de l'article 2 de la loi, devaient être faites par le pouvoir législatif du royaume, constitutionnellement établi, c'est-à-dire par les Chambres :

1° Les lois relatives à l'exercice des droits politiques ;

2° Les lois civiles et criminelles concernant les personnes libres et les lois pénales déterminant pour les personnes non libres les crimes auxquels la peine de mort est applicable ;

3° Les lois qui règleront les pouvoirs spéciaux des gouverneurs et ce qui est relatif aux mesures de haute police et de sûreté générale ;

4° Les lois sur l'organisation judiciaire ;

5° Les lois sur le commerce, le régime des douanes, la répression de la traite des noirs et celles qui auront pour but de régler les relations entre la métropole et les colonies.

A propos de cet article, Charles Dupin, dans son rapport à la Chambre des députés, écrivait : « A l'égard des personnes non-libres, au seul pouvoir législatif du royaume appartiendra de déterminer les crimes auxquels la peine de mort est applicable. Ainsi la vie de tout habitant du sol français restera placée sous l'égide du législateur, à l'abri des préjugés, des passions, des vengeances qui ont pu, qui pourraient égarer les esprits dans les colonies.

« Il n'était pas moins important, pour les classes les plus faibles qui réclament la protection et l'impartialité de la métropole, d'attribuer au pouvoir législatif du royaume tout ce qui concerne l'organisation judiciaire et la nomination des magistrats.

« Afin d'imposer un frein salutaire à la puissance nécessairement grande des gouverneurs coloniaux, le législateur se réserve de fixer lui-même la borne de leurs pouvoirs relativement aux mesures de haute police et de sûreté générale.

« Il réserve aussi, dans les intérêts les plus honorables de l'humanité, les lois indispensables à la répression de la traite des noirs.

« Enfin, pour assurer les résultats matériels qu'on a voulu produire en fondant ces établissements, on réserve au pouvoir des deux Chambres les lois sur le commerce et le régime des douanes coloniales.

« Aucune objection ne s'est élevée, continue le rapporteur, pour restreindre le cercle des attributions ainsi réservées au pouvoir législatif du royaume. » Au contraire, on a formulé des réclamations pour en agrandir le cercle.

Les seules protestations qui s'étaient élevées

contre cet article 2, provenaient des colonies. Celles-ci, en effet, avaient demandé qu'il ne fût possible de statuer par voie législative sur les matières de l'article 2 qu'après que leurs délégués eussent été préalablement entendus. Elles fondaient leur demande sur le droit qu'elles croyaient avoir d'être admises à concourir à la représentation coloniale d'une part, et, d'autre part, sur ce fait que, dans l'ancienne législation, les administrations locales avaient le droit de surseoir à l'enregistrement des édits et ordonnances, ce qui constituait un moyen de résistance qui ne pouvait plus subsister dans la nouvelle organisation des pouvoirs. Elles estimaient donc qu'il était équitable, en dédommagement, de leur accorder de concourir, par l'organe de leurs délégués, à la discussion préalable des mesures législatives.

La Commission parlementaire, qui avait élaboré la loi de 1833, avait rejeté ces prétentions, sous le double prétexte que ce serait entraver l'exercice du pouvoir suprême de faire la loi et s'exposer, en outre, à créer à la loi des résistances même avant qu'elle ne soit faite. La demande des colonies, considérée comme contraire aux principes et inutile, avait été purement et simplement écartée.

L'article 3 disposait qu'il devait être statué par ordonnances royales, les Conseils coloniaux ou leurs délégués préalablement entendus :

1° Sur l'organisation administrative, le régime municipal excepté ;

2° Sur la police de la presse ;

3° Sur l'instruction publique ;

4° Sur l'organisation et le service des milices ;

5° Sur les conditions et les formes des affranchissements, ainsi que sur les recensements ;

6° Sur les améliorations à introduire dans la condition des personnes non libres, qui seraient compatibles avec les droits acquis ;

7° Sur les dispositions pénales applicables aux personnes non libres pour tous les cas qui n'emportent pas la peine capitale ;

8° Sur l'acceptation des dons et legs aux établissements publics.

La question de l'organisation administrative aux colonies, réglée, d'après cet article 3 de la loi du 24 avril, par voie d'ordonnances royales, avait soulevé, lors de la discussion des articles, un débat intéressant. Beaucoup de députés estimaient, en effet, que l'organisation administrative coloniale devait être réglée par le législateur au même titre que l'organisation judiciaire. La Commission parlementaire qui, en 1832, avait examiné un premier projet d'organisation coloniale, avait adopté cette manière de voir, qui, en somme, était logique. Mais la Chambre des Pairs, par un amendement spécial, avait replacé cette matière dans le domaine de l'ordonnance royale. Quand l'article vint en discussion à la Chambre des députés, on hésita à rétablir, contre le gré de la Chambre des Pairs, le texte primitif et, sans grande conviction du reste, le rapporteur, Charles Dupin soutint le principe adopté à la Chambre des Pairs. « Sans doute, dit-il, en principe, il est naturel que le législateur préside à l'organisation administrative, mais il peut, dans tous les temps, se l'attribuer, même après avoir approuvé la réserve contenue

dans le projet amendé par les Pairs. Si maintenant on réfléchit que cette organisation ne doit pas, ne peut pas être la même pour nos divers établissements coloniaux, qu'elle doit varier avec les temps, les besoins, les progrès des arts, l'accroissement de la population, la force respective des classes dont se compose cette population, alors il sera facile de concevoir que le gouvernement seul pourra prendre sur cette matière les mesures variables et multipliées qu'exigera le bien-être des colonies, et qui seraient incompatibles avec la généralité, la durée et l'inflexibilité qui doivent être le caractère des lois. Il ne faut point penser, d'ailleurs, continuait le rapporteur, qu'aucune mesure gouvernementale sur l'organisation administrative puisse, par le secours de la loi nouvelle, échapper au contrôle des Chambres. Chaque année, lors de la présentation du budget de la marine et des colonies, avec les dépenses coloniales, seront passés en revue les actes du gouvernement relatifs aux colonies. Par conséquent, le législateur aura toujours son libre arbitre pour réformer lui-même ou faire réformer les vices et les abus qu'il pourrait remarquer dans l'organisation administrative de ces établissements (1) ».

La question de l'exception du régime municipal visée au § 1 de l'article 3 avait soulevé également, lors de la discussion des articles, un débat assez mouvementé. Un député, Isambert, avait trouvé trop étendues les concessions faites, d'une part, aux conseils des colonies et, d'autre part, à l'autorité

(1) Rapport Dupin, *Moniteur Officiel*, 1833, 1er semestre, p. 950.

royale. Ses critiques visaient, entre autres points en litige, l'organisation municipale qui était laissée, dans le projet de loi discuté, aux Conseils locaux. Il déposa même un amendement tendant à placer l'organisation municipale dans la compétence législative régulière des Chambres. Le rapporteur, Charles Dupin, combattit l'amendement Isambert en démontrant « qu'il n'y avait pas lieu de craindre qu'on instituât dans les colonies aucune organisation municipale qui fût dictée par un esprit de faction ou de caste, de privilège ou de préjugé; qu'on aurait de plus l'avantage de faire aimer aux colons une organisation de leurs propres communes, à laquelle ils auraient pris part et dont ils auraient écarté ce qui pourrait leur nuire ou les blesser ».

L'amendement Isambert fut repoussé.

Après quelques observations présentées par Lafayette au sujet de l'organisation et du système des milices, après l'adoption, sur la proposition de M. de Fréville, du § 6 de l'article 3, tendant à confier au pouvoir royal le droit de légiférer sur les améliorations à introduire dans la condition des personnes non libres, « au lieu de laisser ce soin aux Assemblées locales », comme le proposait la Commission, les questions de police, d'instruction publique, d'affranchissements, de recensements, d'acceptation de dons et legs furent réglées sans grandes difficultés.

Les articles 2 et 3, qui réglaient la compétence législative du pouvoir métropolitain, avaient procédé par énumération et de façon limitative. L'article 4, au contraire, qui réglait la compétence des Conseils locaux, était infiniment plus vague. Il stipulait :

« Seront réglées par des décrets rendus par le Conseil colonial, sur la proposition du Gouverneur, les matières qui, par les dispositions des deux articles précédens, ne sont pas réservées aux lois de l'Etat ou aux ordonnances royales ».

Etait, par conséquent, de la compétence des Conseils coloniaux, tout ce qui n'était pas spécialement de la compétence des Chambres ou de la compétence du pouvoir royal. On avait critiqué l'imprécision de ce texte. Au fond, cette imprécision n'était qu'apparente, car elle était fortement diminuée par le caractère strictement limitatif et très précis des deux autres articles précédents. On avait demandé que les actes des Conseils locaux fussent appelés « *lois locales* ». Cette proposition fut rejetée, car on pensa que le mot « loi » devait être exclusivement réservé aux actes de la législature métropolitaine. On adopta le terme de « *décrets* ».

Les titres II et III de la loi du 24 avril réglaient l'organisation et le mode de recrutement de ces Assemblées locales. Leur fonctionnement est un des exemples les plus caractéristiques de tout le système.

Est électeur à ces Conseils coloniaux tout Français âgé de vingt-cinq ans accomplis, né dans la colonie ou qui y est domicilié depuis deux ans, jouissant des droits civils et politiques, payant en contributions directes, sur le rôle de la colonie, trois cents francs à la Martinique et à la Guadeloupe et deux cents francs à l'île Bourbon et à la Guyane, ou justifiant qu'il possède dans la colonie des propriétés mobilières et immobilières d'une valeur de trente mille francs à la Martinique et à la Guadeloupe et

de vingt mille francs à l'île Bourbon et à la Guyane (article 20).

Est éligible aux fonctions de membre du Conseil colonial tout électeur âgé de trente ans accomplis, payant en contributions directes six cents francs à la Martinique et à la Guadeloupe et quatre cents francs à l'île Bourbon et à la Guyane, ou justifiant qu'il possède dans la colonie des propriétés mobilières ou immobilières d'une valeur de soixante mille francs à la Martinique et à la Guadeloupe et de quarante mille francs à l'île Bourbon et à la Guyane (article 21).

Le Conseil colonial devait comprendre 30 membres à la Martinique, à la Guadeloupe, à l'île Bourbon, et 16 à la Guyane; ces membres étaient élus pour cinq ans, leurs fonctions étaient gratuites (article 13).

Le Conseil colonial devait se réunir une fois chaque année en session ordinaire, et pouvait se réunir en session extraordinaire, sur convocation du Gouverneur, chaque fois que celui-ci le jugeait à propos.

Les pouvoirs du Conseil colonial étaient ainsi fixés :

La loi de 1833 lui reconnaissait le droit :

1° De discuter et voter le budget intérieur de la colonie sur présentation du Gouverneur.

2° De fixer l'assiette et la répartition des contributions directes.

3° De donner son avis sur toutes les dépenses des services militaires qui étaient à la charge de l'Etat.

4° D'émettre des vœux sur les objets intéressant

la colonie, soit par une adresse au Roi, s'il s'agit de matières réservées aux lois de l'Etat ou aux ordonnances royales, soit par un mémoire au Gouverneur s'il s'agit d'autres matières.

5° Enfin de légiférer, par voie de décrets, sur toutes les matières de la législation locale qui ne sont pas réglées par les lois métropolitaines ou les ordonnances royales.

Les Conseils coloniaux n'avaient pas, en cette matière, le droit d'initiative législative (1). « Dans l'intérêt de la paix publique, disait Charles Dupin, dans son rapport déjà cité, et afin d'éviter des propositions intempestives capables d'irriter les passions et de rallumer les haines qu'il faut s'efforcer d'éteindre », c'était le Gouverneur qui seul avait le droit de proposer un décret colonial et de le mettre en délibération (article 4).

Si le projet de décret était adopté par le Conseil et consenti par le Gouverneur, il était soumis à la sanction du Roi (article 8). Toutefois, le Gouverneur avait la faculté de le déclarer provisoirement exécutoire (article 8). Si le projet de décret n'était pas adopté par le Conseil colonial, ou s'il était modifié par des amendements importants, non consentis

(1) Les colonies avaient réclamé le droit de « supplier le gouverneur de proposer un projet de décret » ; ce droit leur fut refusé par la commission, comme faisant double emploi avec la faculté qui leur était accordée de présenter des mémoires au Gouverneur et, d'autre part, comme pouvant leur donner « une sorte d'initiative, incompatible avec une organisation politique dans laquelle le pouvoir législatif n'a que deux branches, autant qu'avec la dépendance dans laquelle les colonies doivent demeurer à l'égard du gouvernement de l'Etat ». — Rapport Gautier à la Chambre des Pairs, *Moniteur Officiel*, 1833, p. 376.

par le Gouverneur, il ne pouvait plus être représenté dans la même session.

Malgré l'établissement du système censitaire, qui tenait à l'écart du pouvoir beaucoup de colons, malgré les restrictions qui viennent d'être mentionnées dans l'exercice du pouvoir législatif des Conseils coloniaux, ces Conseils recevaient néanmoins, en 1833, des attributions très importantes. On se félicitait beaucoup, dans les milieux parlementaires, de ces pouvoirs reconnus aux Assemblées locales : « L'attribution qui formera le plus sûr fondement de la puissance des Conseils coloniaux, disait Charles Dupin, dans son rapport à la Chambre des députés (1), c'est la libre discussion et le vote du budget intérieur, même avec la réserve du crédit nécessaire pour le traitement du Gouverneur, des juges et des employés de la douane, chargés de faire exécuter les lois de la métropole. Ainsi, la dotation du culte, celle des écoles, des prisons, des hospices, des routes, des ponts et des canaux, l'érection et l'entretien des monumens d'utilité publique, les encouragemens à l'agriculture, aux fabrications, au commerce, tous ces grands intérêts sont soumis, par le vote du budget, au pouvoir représentatif de la population coloniale.

« Par la discussion de ces matières importantes, l'élite des habitans acquerra bientôt l'expérience des affaires publiques; l'émulation saisira les jeunes citoyens qui, possédant une fortune indépendante, voudront consacrer au bien public des loisirs que

(1) *Moniteur Officiel*, 1833, p. 95.

l'oisiveté précipite trop souvent dans le vice, la débauche et la ruine ».

A ces trois catégories de pouvoirs législatifs coloniaux dont nous venons de parler : Chambres métropolitaines, Pouvoir royal, Conseils locaux, venait s'en ajouter encore une autre : aux termes de l'article 11 de la loi de 1833, ce quatrième organe du pouvoir législatif colonial, c'était le Gouverneur, qui avait qualité pour régler, par voie d'ordonnances, les matières d'administration ou de police qui intéressaient la colonie. L'article 11 n'innovait rien et ne faisait que maintenir des attributions réglementaires que le Gouverneur possédait depuis longtemps.

La loi du 24 avril 1833 constituait bien une véritable *Charte coloniale*. Duvergier a critiqué cette expression en disant que si elle détermine bien les bases de l'organisation politique, judiciaire et administrative des colonies, elle prévoit aussi les modifications possibles et indique la voie par laquelle on parviendra à les opérer et, par là, elle n'a pas le caractère immuable qui convient aux actes constitutifs proprement dits. L'observation est judicieuse, mais il n'en est pas moins vrai que c'était là un monument législatif de premier ordre.

« Nous ne pouvons pas vous donner l'espérance, Messieurs, disait Gautier (1) à la fin de son rapport à la Chambre des Pairs, que la loi dont nous venons de développer devant vous l'examen, et dont, avec quelques légères modifications, nous vous proposons l'adoption, puisse satisfaire complètement les colo-

(1) *Moniteur Officiel*, 1833, p. 377.

nies, dont elle a pour but de perfectionner l'état social. Des préjugés, plutôt que des intérêts, s'alarmeront, d'une part, des dispositions libérales qu'elle contient, et, de l'autre, les considèreront comme insuffisantes ou incomplètes; les uns se plaindront que vous avez trop fait, les autres que vous avez fait trop peu, mais dans ce sentier difficile que le présent est condamné à se tracer entre les souvenirs du passé et les espérances de l'avenir, on ne saurait faire un pas sans essuyer le feu croisé des reproches de ceux qui s'attachent obstinément aux uns, ou qui s'abandonnent aveuglément aux autres. Pour nous, nous avons la conviction qu'il ne pourra résulter de l'exécution de cette loi aucun danger pour le repos des colonies, mais aussi que nous n'aurions pu, sans risquer de compromettre ce repos, entrer plus avant dans la voie du progrès ».

La loi du 24 avril 1833 n'était applicable qu'aux grandes colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de l'Ile Bourbon et de la Guyane. Pour les autres colonies, l'article 25 et dernier stipulait que « les établissements français dans les Indes orientales et en Afrique, et l'établissement de pêche de Saint-Pierre et Miquelon, continueront à être régis par ordonnances du roi ». Cet article n'avait pas été voté sans opposition. Il avait été fortement attaqué par l'opposition de gauche. On prétendit notamment que c'était là violer la Charte de 1830, qui soumettait les colonies au régime des lois; on répondit à cette objection en faisant observer, non sans quelque difficulté, que « ces établissements étaient trop peu importants pour fixer l'attention du législateur, et

qu'en réalité, ils étaient moins de véritables colonies que de simples comptoirs ». Ce régime, du reste, n'était que provisoire dans l'esprit des auteurs de la loi de 1833. « Si, dans la suite des temps, disait Charles Dupin dans son rapport, par l'heureux effet d'une prospérité constante, la population des hommes libres s'accroît dans ces établissements, et si les mœurs développées par un état social amélioré le permettent, le législateur s'empressera d'admettre tous ces établissements d'Afrique et d'Asie, aux mêmes avantages de représentation locale..... Dans notre pensée, en laissant quelques colonies sous le régime des ordonnances, nous faisons à la réussite des choses une concession purement temporaire et dont le terme dépendra du progrès de ces établissements (1) ».

Ce régime, plus libéral qu'aucun de ceux qui l'avaient précédé, devait durer sans une modification jusqu'à la fin de la monarchie de Juillet, en 1848. Il devait forcément disparaître avec la monarchie censitaire qui l'avait institué. Basé sur des principes trop différents de ceux sur lesquels allait s'édifier le gouvernement de 1848, celui-ci ne pouvait pas songer un instant à le maintenir, même modifié et transformé. La chute de ce régime fut peut-être pour nos colonies un événement malheureux, car la loi de 1833 constituait un spécimen rare et précieux d'un acte législatif organique, dirigé dans un sens franchement libéral et autonomiste; le gouvernement de 1848, en le supprimant comme un élément politique

(1) Rapport Dupin, *Moniteur Officiel*, 1833, p. 950.

essentiel d'un régime qu'il condamnait, n'aura pas le temps de le remplacer par une organisation meilleure, et, par un système provisoire détestable, préparera, comme on va le voir, les voies au régime impérial.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR LÉGISLATIF SOUS LA RÉPUBLIQUE DE 1848

Sommaire :

Les premières mesures prises par le Gouvernement provisoire de 1848.

Dissolution des Conseils coloniaux. — Envoi de Commissaires de la République aux colonies.

L'article 109 de la Constitution de novembre 1848. — Les idées coloniales de la deuxième République. — Les décrets du 5 mars 1848. — Rétablissement de la représentation coloniale à l'Assemblée législative métropolitaine.

La Commission coloniale de 1849-1850.

Elaboration d'un nouveau projet de loi sur le régime législatif des colonies. — Organisation nouvelle du pouvoir législatif. — Ce projet de loi n'aboutit pas.

Le Gouvernement provisoire de 1848, en supprimant l'esclavage aux colonies et en substituant, aussi bien dans nos possessions d'outre-mer qu'en France, le régime démocratique, basé sur le suffrage universel, au régime censitaire de la monarchie de Juillet, bouleversa toutes les conditions de la vie politique aux colonies. Tout de suite, il se trouva amené fatalement à envisager la nécessité d'une réorganisation complète du régime législatif colonial ;

mais, comme c'était là une œuvre qui pouvait être longue et que l'on prévoyait délicate, il résolut d'avoir d'abord recours à certains moyens provisoires destinés à permettre d'attendre les mesures de gouvernement définitives qu'il projetait de prendre ultérieurement.

Un organe politique était tout particulièrement incompatible avec les idées constitutionnelles qui avaient triomphé avec la révolution de février 1848, c'était le Conseil colonial. Cette assemblée, issue d'un système d'élection censitaire, ne représentait qu'une minorité de la population coloniale; elle rappelait par trop de côtés l'organisation politique de la monarchie de Juillet, elle devait forcément disparaître. Un décret, en date du 27 avril 1848, supprima ces Assemblées coloniales. Elles étaient devenues d'autant plus inutiles qu'un décret du 5 mars avait octroyé aux colonies le droit d'avoir des représentants élus à l'Assemblée nationale métropolitaine.

Les Conseils coloniaux dissous, il fallait, pour gouverner, reconstruire provisoirement. Pour cela, par deux autres décrets du même jour (27 avril 1848), le Gouvernement décida d'envoyer des représentants aux colonies, « des Commissaires de la République », avec pleins pouvoirs de réglementation et de législation. Ces commissaires étaient autorisés, aux termes du décret du 27 avril, à statuer par arrêté sur les matières qui, autrefois, faisaient partie des attributions des Conseils coloniaux et des gouverneurs, énumérées dans l'article 3, §§ 2, 3, 4 et 8, et dans les articles 4, 5 et 6 de la loi du 24 avril 1833 (1).

(1) *Bulletin des Lois*, 1848, n° 33.

Sorte de représentants en mission, ils devaient veiller à toutes les nécessités urgentes de l'administration de la colonie placée sous leurs ordres, en attendant la réorganisation projetée. C'était là donner à des agents nommés par le pouvoir exécutif des fonctions beaucoup plus autoritaires que celles des Conseils coloniaux qui, pendant quinze ans, avaient formé de véritables petites législatures, et donner aussi aux colonies un régime infiniment moins libéral que celui qu'il remplaçait. Mais, dans l'esprit du Gouvernement de 1848, c'était là un état exclusivement transitoire, qui ne devait durer « que jusqu'à ce qu'il ait été statué par l'Assemblée nationale sur le régime législatif des colonies ».

Quel était donc le système que projetait d'appliquer aux colonies le gouvernement de la Deuxième République ?

La pensée des hommes politiques inclinait alors visiblement vers l'assimilation. Le premier pas dans cette voie avait été fait lorsque, revenant à la tradition révolutionnaire, le Gouvernement de 1848 avait, par le décret du 5 mars, accordé aux colonies le droit d'élire des représentants à l'Assemblée nationale constituante. C'était là une innovation hardie, devant laquelle avait reculé la réforme de 1833.

« Quant à la demande d'admettre parmi vos membres des députés des colonies, avait dit le baron Charles Dupin dans son rapport à la Chambre des Députés, sur la loi de 1833 (1), sans prononcer sur

(1) Rapport Dupin, *Moniteur Officiel*, 1833, 1er semestre, p. 951.

l'avenir, nous pensons du moins qu'aujourd'hui cette proposition ne peut pas être accueillie.

En France, 72,000 habitants envoient un mandataire à la Chambre des Députés. Que si les quatre colonies obtenaient chacune un député, 82,000 colons enverraient quatre députés, ce qui serait, proportion gardée, presque quatre fois autant que les Français de la métropole.

Demanderait-on que les quatre colonies n'envoient qu'un seul député? Mais comment concevoir un collège électoral dont les quatre sections, séparées par des espaces de 3 à 4,000 lieues, siégeraient à Bourbon, à la Guyane, à la Guadeloupe, à la Martinique? Quelles connaissances locales, constantes et récentes, le député des quatre colonies pourrait-il avoir? Que si les colonies prenaient leur député parmi les habitants de la France, en quoi ce député serait-il plus habile à connaître, à représenter, à défendre leurs intérêts que tous les députés de la métropole?

Dans le cas d'une dissolution et d'une réélection soudaine, le nouveau mandataire n'arriverait des colonies les plus lointaines que six à huit mois après les élections de la métropole : il ne pourrait assister à la première session.

A côté de ces objections, il faut en placer d'autres beaucoup plus pressantes...

En France, où règne l'égalité des droits, où nulle interdiction ne pèse sur aucune partie de la société, il y a homogénéité dans les existences, et les députés n'ayant à délibérer que sur des intérêts communs, ne faisant que des lois d'une application universelle,

sont considérés, à juste titre, comme les organes de la nation entière.

Aux colonies, l'état social est constitué de telle sorte qu'il n'en saurait être ainsi. Là, les trois quarts au moins de la population, tous en servitude personnelle, sont hors de la loi commune ; un code exceptionnel les régit, et de l'excessive inégalité des droits conférés aux diverses classes de la population résulte entre elles une opposition d'intérêts sur laquelle on ne peut se méprendre.

Que seraient donc, par suite de ce fait, les députés élus par les colonies ?

Evidemment, les mandataires d'une seule classe, les organes de ses intérêts bien ou mal entendus et non les représentants de la population entière. A l'inconvénient de n'appeler à participer au vote des lois qu'une des parties intéressées, leur admission à la Chambre joindrait celui d'ôter à la représentation nationale le caractère d'impartialité et d'homogénéité qui prête tant de force à ses actes.

Ainsi, pour les lois qui régissent les colonies, les députés qu'elles enverraient manqueraient de l'autorité attachée à l'impartialité législative. Quant aux autres, à quel titre les voteraient-ils ? Que leur importent nos appels d'hommes, nos lois de finances, nos emprunts, notre organisation administrative, puisque tout ce qui forme notre vie sociale leur est complètement étranger ? »

Ces considérations, qui cependant étaient encore à ce moment dans beaucoup d'esprits, n'arrêtèrent pas le Gouvernement Provisoire. Le 5 mars 1848, un décret accorda aux grandes colonies des représen-

tants au sein de l'assemblée métropolitaine. C'était une première mesure significative.

Le principe de la représentation coloniale une fois posé, une grande question restait à régler, c'était celle du régime législatif des colonies.

L'article 109 de la Constitution nouvelle, de novembre 1848, avait posé le problème : « *Le territoire de l'Algérie et des colonies,* disait cet article, *est déclaré territoire français, et sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente constitution* ».

En attendant que les colonies fussent placées, ainsi que le souhaitaient certains politiques avancés, comme Victor Schœlcher, sous l'empire de la loi métropolitaine, il fallait déterminer quelles seraient les lois particulières aux colonies dont parlait la Constitution, quel régime législatif spécial il y avait lieu désormais d'appliquer aux colonies, avant de leur appliquer le régime législatif métropolitain, quel régime enfin allait remplacer le régime transitoire des Commissaires-Généraux qu'on avait hâtivement institué par le décret du 27 avril 1848, et qui avait même, peu de temps après, disparu sans que rien l'ait remplacé.

Une Commission composée de représentants du peuple, de conseillers d'État et de fonctionnaires, réunie sous la présidence du duc de Broglie, élabora longuement, à la fin de l'année 1849 et pendant le premier semestre de 1850, la loi qui devait régir les

colonies et constituer la Charte coloniale de la nouvelle République (1).

Aux termes du projet de loi qui fut à ce moment préparé par cette Commission, le pouvoir législatif pour les colonies devait être ainsi organisé :

Devaient être faites par le pouvoir législatif métropolitain, d'après l'article 1er, les lois suivantes :

1° Celles relatives à la législation civile et criminelle;

2° A l'exercice des droits politiques, à la liberté de la presse et au recrutement de l'armée de terre et de mer ;

3° A l'organisation des pouvoirs judiciaire et administratif;

4° Aux pouvoirs extraordinaires des gouverneurs, en ce qui concerne les mesures de haute police et de sûreté générale ;

5° Au régime commercial et aux relations entre la métropole et les colonies.

Les limites du domaine législatif, élargies déjà en

(1) La commission entendait bien faire œuvre nouvelle, un membre de cette commission, M. Betting de Lancastel, à la séance du 7 décembre 1849, s'exprimait ainsi : « L'article 109 de la constitution a entendu réserver à l'Assemblée nationale le pouvoir de régler autrement pour les colonies que pour la métropole l'exercice des droits généraux, des droits politiques... oui, telle a été la pensée de l'Assemblée constituante lorsqu'elle a discuté et voté l'article 109 de la Constitution. Il faut entrer dans cette voie, car le salut est à ce prix. S'il ne s'agissait que de tailler les colonies en quelque sorte sur le patron de la métropole, on en aurait vite fini, et la tâche de la commission serait trop facile; mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit : il s'agit d'organiser une société constituée à part et de l'organiser comme le comportent ses besoins. C'est là ce qui fait la grandeur de la tâche de la commission ». *Procès-verbal*, I, p. 17.

1833, étaient encore étendues davantage dans cet article 1er du projet de loi.

Dans la loi de 1833, le pouvoir royal s'était réservé le droit de légiférer en matière de presse et d'organisation administrative. Le projet de loi de 1850, au contraire, plaçait les matières administratives dans la sphère d'action du pouvoir législatif. On avait critiqué cette disposition, qui pouvait avoir pour le gouvernement l'inconvénient « de subordonner à la discussion des assemblées législatives les modifications qu'il croirait indispensable d'apporter à l'organisation administrative des colonies, dans l'intérêt de sa politique, ou même dans un but de simplification et d'économie ». On avait répondu à cette objection en faisant remarquer que « tout ce qui, dans un gouvernement bien établi, avait action et autorité ne pouvait les tenir que de la législature; qu'en France, chaque fonction supérieure avait dans la loi sa racine; qu'il n'y avait nulle raison de priver de cette haute investiture les pouvoirs coloniaux qui, plus que tous autres, avaient besoin de force et d'éclat; que ce n'était pas au moment où l'on allait demander au pouvoir législatif une espèce de blanc-seing dans beaucoup de matières dont il a coutume, et dont il se croit en droit de connaître, qu'il convenait de le laisser étranger à l'organisation des pouvoirs chargés de régir les matières déléguées dans la loi.

« Il est bien entendu, ajoutait le rapporteur, que toutes les lois coloniales réservées au domaine législatif métropolitain seront des lois de principe, brièvement et sommairement conçues, et qui laisseront

la plus grande part possible d'exécution aux actes émanés du gouverneur (1) ».

D'après l'article 2, il devait être statué par des règlements d'administration publique, en se conformant autant que possible aux principes des lois en vigueur dans la métropole :

1° Sur les circonscriptions administratives et judiciaires ;

2° Sur les tarifs judiciaires, sur le régime des greffes et celui des successions vacantes;

3° Sur l'exercice et la discipline des professions d'avocat et d'officier ministériel;

4° Sur l'institution et la discipline du notariat;

5° Sur l'instruction publique;

6° Sur l'administration des cultes;

7° Sur l'organisation et le service des gardes nationales ou des milices locales;

8° Sur le régime domanial;

9° Sur le régime et la police des eaux et forêts, la pêche maritime et fluviale, la chasse;

10° Sur la police municipale;

11° Sur la grande et la petite voirie;

12° Sur la police du commerce et de l'industrie;

13° Sur les poids et mesures;

14° Sur les mines, minières et carrières;

15° Sur la circulation monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit;

16° Sur le mode d'exercice du droit d'expropriation en matière d'utilité publique,

et, en général, ajoute l'article 2, sur toutes les

(1) Béhic, *Procès-verbaux*, I, p. 255.

matières qui ne rentrent pas dans les catégories réservées par l'article 1[er] de la présente loi, ou qui, bien que rentrant dans lesdites catégories, seraient déléguées par des lois spéciales à des règlements d'administration publique.

« Les règlements relatifs aux objets énumérés dans les n[os] 5, 6 et 8, seront faits par le Conseil d'Etat, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 75 de la Constitution ».

Lors de la discussion du projet à la commission, le rapporteur Armand Béhic, expliqua l'économie générale de cet article, au point de vue de l'intervention du Conseil d'Etat. « Ainsi qu'on le sait, dit-il, aux termes du paragraphe 2 de l'article 75 de la Constitution, cette assemblée intervient de deux manières, en ce qui touche les règlements d'administration publique. Elle agit par voie purement consultative pour ceux d'une certaine nature, que l'administration renvoie à ses délibérations; elle agit en vertu de sa propre initiative, quant à ceux à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui a donné une délégation spéciale; c'est aux premières attributions qui viennent d'être indiquées, à celles purement consultatives, que le projet d'article défère le plus souvent à l'examen du Conseil d'Etat; l'instruction publique, l'administration des cultes, l'organisation du service militaire, sont seules laissées à l'initiative du Conseil (1) ».

Deux organes politiques se partageaient donc, dans le projet de 1850, l'exercice du pouvoir législatif,

(1) *Procès-verbaux de la Commission coloniale* de 1849, I, 302.

c'étaient, d'une part, l'Assemblée nationale et, d'autre part, le Conseil d'Etat.

Le Pouvoir exécutif intervenait aussi, mais de façon moins directe que le pouvoir royal, dans le système d'avril 1833. L'article 4 du projet de loi déterminait ses attributions législatives en matière de promulgation de lois, mais ici encore, l'exercice de son pouvoir était subordonné à l'avis préalable du Conseil d'Etat. Cet article disposait :

« Le Pouvoir exécutif est autorisé à promulguer dans les colonies, après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat, les codes ou lois de la métropole qui, à défaut de promulgation antérieure, ou de dispositions spéciales insérées dans lesdits codes ou lois, n'y seraient pas de plein droit applicables ».

Le Pouvoir exécutif n'avait pas le droit d'apporter de modifications à ces codes ou à ces lois, car le même article disposait dans le § 2 :

« Les modifications qui pourraient être nécessaires pour approprier lesdits codes ou lois aux conditions particulières et aux besoins de la société coloniale, auront lieu, suivant les matières, par des lois ou par des règlements d'administration publique faits conformément aux articles 1 et 2 de la présente loi ».

En ce cas, on rentrait dans la règle générale d'attributions législatives précédemment exposée.

Enfin, l'article 5 disposait encore :

« Les lois sont exécutoires dans chaque colonie, en vertu de la promulgation qui en est faite par le Gouverneur, sur l'ordre du Pouvoir exécutif, ou dans les cas prévus par l'article 59 de la Constitu-

tion, sur l'ordre du Président de l'Assemblée nationale ».

Le projet de loi de 1850 ne prévoyait aucun organe législatif local, le commandement général et la haute administration appartenaient à un Gouverneur, représentant du Pouvoir exécutif; mais ce Gouverneur dépendant entièrement du pouvoir central n'avait qu'un droit très limité de réglementation administrative, il était assisté d'un conseil privé et de divers hauts fonctionnaires. La gestion des intérêts financiers et locaux était confiée à un Conseil général, mais, à la différence des conseils coloniaux organisés en 1833, cette assemblée n'avait aucun pouvoir législatif propre.

Composé de membres élus pour six ans, à la majorité absolue parmi les citoyens éligibles aux fonctions municipales par les membres des conseils municipaux, auxquels étaient adjoints des électeurs désignés par les assemblées électorales, lors de leur réunion pour les élections municipales, dans la proportion d'un électeur sur cent habitants, ce Conseil général, en dehors du vote des dépenses d'intérêt local, des taxes et des contributions extraordinaires, n'avait pas de pouvoir législatif spécial. L'article 35 du projet de loi ne lui conférait que le pouvoir de faire connaître des vœux sur les objets intéressant la colonie, soit par une adresse au Président de la République, s'il s'agissait de matières réservées aux lois de l'Etat et aux décrets du Pouvoir exécutif, soit par un mémoire au Gouverneur s'il s'agissait d'autres matières.

Ce projet aboutissait donc à l'établissement d'un

régime très particulier dépendant du pouvoir métropolitain, où le pouvoir législatif de l'Assemblée nationale était prépondérant pour faire les lois qui touchent aux personnes et aux propriétés, où le Pouvoir exécutif, avec le concours du Conseil d'Etat, réglementait en matière administrative, où enfin toute délégation législative était soigneusement bannie des pouvoirs des Conseils généraux.

La raison de cette mesure, qui tenait à l'écart de l'exercice du pouvoir législatif les assemblées locales, est donnée par Armand Béhic, dans son Rapport sur le projet de loi de 1850 : « Pourquoi hésiter à le dire? La concession faite aux anciens esclaves, comme une conséquence nécessaire de l'émancipation, de tous les droits civiques, a appelé à l'activité politique une masse d'hommes aussi peu préparés que possible à exercer ces droits avec discernement. On ne peut réfléchir sans inquiétude à ce que serait une Assemblée coloniale nommée au suffrage universel par les esclaves d'hier, prépondérants aujourd'hui par le nombre, devenus, par le vœu de la loi, électeurs politiques, et demeurés par leur naïve ignorance que l'émancipation n'a pas eu le privilège d'abolir, le jouet des passions coupables et hardies ». (1).

Ce projet de loi, qui devait rester un projet, est intéressant quand même, car il montre quelles furent, en matière de législation coloniale, les idées des hommes politiques de la Seconde République.

(1) Rapport Armand Béhic, *Procès-verbaux*, I, p. 249.

L'idée fondamentale qui se dégage des discussions auxquelles donna lieu la préparation de ce projet de loi au sein de la commission coloniale de 1849 et à laquelle se seraient volontiers ralliés la plupart des représentants, si elle avait été praticable, était celle qu'avaient préconisée à l'Assemblée nationale, lors de la discussion de l'article 109 de la Constitution, certains esprits ardents : celle de l'application immédiate aux colonies du droit commun constitutionnel de la métropole. Mais, quelque séduisante que paraît cette théorie, beaucoup la repoussaient. La plupart estimaient, en effet, avec le rapporteur, que les constitutions ne doivent pas avoir « seulement pour objet de proclamer des principes abstraits, mais de donner la formule pratique suivant laquelle ces principes seront appliqués. Tout en ayant égard aux droits naturels de l'homme, ajoutait Armand Béhic, les constitutions doivent, lorsqu'elles règlent la mesure des facultés politiques qu'elles accordent, et le mode suivant lequel seront exercées ces facultés, tenir un non moins grand compte des temps et des lieux, c'est-à-dire du degré de maturité auquel sont parvenues les sociétés à organiser, et de l'influence qu'exercent sur les mœurs et, pour ainsi parler, sur leur tempérament politique, les latitudes, les climats, les traditions, les rapports préétablis et, en un mot, l'ensemble des circonstances locales. L'unité de législation a pu facilement s'établir en France, où des rapports journaliers, séculairement entretenus entre les provinces, avaient depuis longtemps préparé l'uniformité dans les mœurs et la solidarité dans les intérêts. Nul ne

sera tenté de contester les heureux effets de cette unité sur la force et la grandeur du pays et sur le bien-être de ses habitants ; mais nul aussi, ce semble, ne pourrait soutenir sans aveuglement que des lois et des institutions faites pour notre société compacte et homogène puissent être appliquées de plein droit, sans péril, à des établissements jetés au milieu des mers, dans une situation sans cesse compromise, soutenus à grands frais par la métropole dans un but commercial et utilitaire, différents enfin entre eux, si ce n'est d'origine et de langage, tout au moins de mœurs, d'habitudes et de besoins ». (1).

Le moment n'était donc pas encore venu d'effacer toute différence entre les institutions coloniales et celles de la métropole. « L'innovation en cette mathière, ajoutait-il, serait pour la métropole une expérience hasardeuse et pour les colonies un présent funeste ».

Le projet aurait mérité un sort meilleur que celui que lui réservaient par la suite les événements historiques. Déposé par le Ministre le 30 juin 1851, il ne devait jamais être discuté, et à la place de ce régime projeté, sinon très libéral, tout au moins prudent et raisonnable, le Second Empire allait faire aboutir un régime autoritaire, calqué sur le régime du Consulat et du Premier Empire : celui du Sénatus-Consulte de 1854, que la législation coloniale classique a qualifié et qualifie encore, car il subsiste toujours dans ses grandes lignes, de « *Régime des Décrets* ».

(1) Rapport Armand Béhic, *Procès-verbaux*, I, p. 243.

CHAPITRE V

LE POUVOIR LÉGISLATIF SOUS LE SECOND EMPIRE. — LE SÉNATUS-CONSULTE DU 3 MAI 1854. — LES ORIGINES DU SYSTÈME ACTUEL.

Sommaire :

L'article 27 de la Constitution impériale du 14 janvier 1852.

Le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854 relatif à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion.

Rôle législatif du Sénat.

— *de l'Empereur.*

— *du Corps Législatif.*

— *des Gouverneurs locaux.*

Caractères de ce régime.

Exemples d'actes législatifs conformément au Sénatus-Consulte de 1854.

Le coup d'Etat du 2 décembre fit disparaître tous les projets d'organisation coloniale élaborés de 1849 à 1851. D'un coup, les colonies se retrouvèrent soumises à un régime d'absolutisme parfait.

Après avoir refusé aux colonies le suffrage universel maintenu dans la métropole, ainsi que le droit d'envoyer des représentants au Corps Législatif, l'article 27 de la Constitution impériale du 14 janvier 1852 disposait :

« Le Sénat règle par un sénatus-consulte :

1° La constitution de l'Algérie et des colonies;

2° ..... ».

Ce sénatus-consulte, que promettait la constitution, fut promulgué le 3 mai 1854. Entre ces deux dates, 1852 et 1854, le chef du pouvoir exécutif se réserva exclusivement le droit de légiférer en matière coloniale et, pas une seule fois, le Corps Législatif n'eut à intervenir.

Au point de vue de l'exercice du pouvoir législatif, le sénatus-consulte du 3 mai 1854 répartissait les colonies en deux catégories bien distinctes : d'une part, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion; d'autre part, toutes les autres colonies. Aux premières s'appliquait le titre II (articles 2 à 17), aux autres le titre III (article 18).

Pour les trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, les articles 2 à 9 disposent que, suivant l'importance des matières, la législation aura sa source :

1° Dans des sénatus-consultes;

2° Dans des lois;

3° Dans des décrets portant règlement d'administration publique;

4° Dans des décrets simples;

5° Dans des arrêtés des gouverneurs.

Autrement dit, d'après le sénatus-consulte de 1854, sont désormais chargés de légiférer en matière coloniale :

1° Le Sénat;

2° Le Corps Législatif;

3° Le chef du pouvoir exécutif, c'est-à-dire l'Empereur, avec ou sans le concours du Conseil d'Etat;

4° Les gouverneurs.

Examinons maintenant dans quelle mesure chacun de ces organes politiques concourra, d'après le sénatus-consulte, à la confection des lois coloniales.

1° Le Sénat :

Le Sénat seul pouvait, aux termes de l'article 3, statuer par voie de sénatus-consulte sur :

1° L'exercice des droits politiques;

2° L'état-civil des personnes;

3° La distinction des biens et les différentes modifications de la propriété;

4° Les contrats et les obligations conventionnelles en général;

5° Les manières dont s'acquiert la propriété par succession, donation entre vifs, testament, contrat de mariage, vente, échange et prescription;

6° L'institution du jury;

7° La législation en matière criminelle;

8° L'application aux colonies du principe de recrutement des armées de terre et de mer.

2° Le Corps Législatif :

Le Corps Législatif, aux termes de l'article 4, votait les lois concernant le régime commercial des colonies.

3° L'Empereur :

a) L'Empereur statuait par décrets rendus en la forme de règlement d'administration publique, c'est-à-dire avec le concours du Conseil d'Etat :

1° Sur le régime commercial des colonies, en cas d'urgence, et pendant l'intervalle des sessions du Corps Législatif, sauf à en référer ensuite au Corps

Législatif, pour faire convertir ces décrets en lois (article 4);

2° (Article 5) Sur la législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sauf les réserves prescrites par l'article 3;

3° Sur l'organisation judiciaire;

4° Sur l'exercice des cultes;

5° Sur l'instruction publique;

6° Sur le mode de recrutement des armées de terre et de mer;

7° Sur la Presse;

8° Sur les pouvoirs extraordinaires des gouverneurs en ce qui concerne les mesures de haute police et de sûreté générale;

9° Sur l'administration municipale en ce qui n'est pas réglé par le présent sénatus-consulte;

10° Sur les matières domaniales;

11° Sur le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit;

12° Sur l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs;

13° Sur le notariat, les officiers ministériels et les tarifs judiciaires;

14° Sur l'administration des successions vacantes

b) Enfin, l'Empereur réglait par voie de décret simple (article 7) :

1° L'organisation des gardes nationales et des milices locales;

2° La police municipale;

3° La grande et la petite voirie;

4° La police des poids et mesures.

Et, en général, toutes les matières non mention-

nées dans les articles précédents ou qui ne sont pas placées dans les attributions du gouverneur.

4° Le Gouverneur :

L'article 9, enfin, donnait au gouverneur de chacune des grandes colonies le droit de prendre des arrêtés pour régler les matières d'administration ou de police, ou pour l'exécution des lois, règlements et décrets promulgués dans la colonie.

Les « *Petites Colonies* », c'est-à-dire toutes les autres que la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, étaient, aux termes de l'article 18 (titre III), soumises au pur régime des décrets simples « jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte ». Mais ce sénatus-consulte ne devait jamais être promulgué, et pour ces « Petites Colonies », qui allaient bientôt, grâce à l'extension de notre empire colonial, devenir de beaucoup les plus importantes, un décret simple allait rester la règle et suffire dans tous les cas.

Par cet exposé sommaire des dispositions du Sénatus-Consulte de 1854, on voit que le pouvoir de l'Empereur primait tous les autres, aussi bien celui qui était réservé au Sénat que celui du Corps Législatif.

En principe, le Sénat était bien, en matière coloniale, investi d'attributions législatives fondamentales, en raison surtout de la nature des matières sur lesquelles la législation lui était réservée, mais son rôle politique très effacé sous l'Empire et la rareté des cas où son action devait être mise en mouvement diminuaient singulièrement, dans la pratique, l'importance apparente de ce rôle en matière de législation coloniale.

Quant à l'Empereur, c'était lui qui, au fond de tout ce partage de pouvoirs qui semblait savamment dosé et rigoureusement déterminé, conservait réellement et effectivement l'action législative.

Le régime de 1854, centralisé à outrance, ne ressemblait guère ni au système de la loi d'avril 1833, ni à celui qu'avaient projeté d'établir les républicains de 1848.

Sous la monarchie de Juillet, le rôle du pouvoir législatif était en somme très étendu ; les Chambres avaient le droit et le devoir d'intervenir très fréquemment. Sous l'Empire, le Corps Législatif avait presque entièrement perdu ce pouvoir de législation en matière coloniale.

D'autre part, en 1833, les Conseils locaux, par voie de décrets, réglementaient une foule de choses ; en 1854, ces Conseils locaux, qui, sous les régimes précédents, s'étaient comportés comme de véritables petites législatures locales, n'avaient plus aucun pouvoir de législation.

Enfin, sous la monarchie de Louis-Philippe, le roi ne légiférait par voie d'ordonnances que dans des cas tout à fait exceptionnels ; sous l'Empire, au contraire, c'est, comme on vient de le voir, l'acte du pouvoir exécutif, le décret impérial, qui est presque toujours la règle.

Les deux actes organiques de 1833 et de 1854 sont aux antipodes l'un de l'autre dans l'histoire des doctrines politiques coloniales. Le premier conduisait nettement les colonies vers un régime autonomiste, le second les ramena violemment sous un régime assimilateur et centralisateur à outrance. Les colonies

sont soumises encore en grande partie à ce régime, malgré de nombreuses modifications que nous aurons lieu bientôt d'examiner en détail.

Ainsi que nous l'avons déjà fait à plusieurs reprises antérieurement au cours de cette étude, nous allons jeter un coup d'œil sur les Sénatus-Consultes et décrets d'une portée générale sous l'Empire, par application du Sénatus-Consulte de 1854, dont nous venons, à grands traits, d'indiquer l'esprit. Ce sera le meilleur commentaire des considérations qui précèdent :

1° Sénatus-Consultes :

24 *février* 1855. — S. C. qui rend exécutoire à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion la loi du 31 mai 1854, portant abolition de la mort civile.

24 *février* 1855. — S. C. qui rend exécutoire à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion la loi du 30 mai 1854, sur l'exécution de la peine des travaux publics.

3 *mai* 1856. — S. C. sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, aux Antilles et à la Réunion.

7 *juillet* 1856. — S. C. sur la transcription en matière hypothécaire à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion.

4 *juin* 1858. — S. C. qui rend exécutoires dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion les dispositions pénales du Code militaire pour l'armée de mer.

11 *février* 1863. — S. C. qui déclare applicable aux Antilles et à la Réunion la loi du 6 décembre 1850, sur le désaveu de paternité.

4 *juillet* 1866. — S. C. portant modification du Sénatus-Consulte du 3 mai 1854, qui règle la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

20 *juillet* 1867. — S. C. relatif au mariage des étrangers immigrants aux Antilles et à la Réunion.

2° Décrets simples et décrets en la forme de Règlements d'administration publique

26 *juillet* 1854. — D. portant règlement d'administration publique sur l'organisation des Conseils généraux dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

9 *août* 1854. — D. portant organisation de la justice au Sénégal.

16 *août* 1854. — D. concernant l'organisation judiciaire de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

16 *août* 1854. — D. portant organisation du service judiciaire à la Guyane française.

27 *janvier* 1855. — D. portant règlement d'administration publique sur les curatelles aux successions et biens vacants à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion.

10 *mars* 1855. — D. qui rend exécutoires dans les colonies régies par décrets, les lois des 30 et 31 mai 1854, sur l'exécution de la peine des travaux forcés et l'abolition de la peine de mort.

16 *août* 1856. — D. sur l'organisation de l'inscription maritime dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

15 *septembre* 1856. — D. portant que la loi du 27 novembre 1849, relative au délit de coalition, est rendue exécutoire à la Guyane française, dans les établissements français de l'Inde, au Sénégal, etc.

31 *octobre* 1856. — D. qui rend applicables aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, le décret du 30 décembre 1809, concernant les fabriques, et l'ordonnance du 12 janvier 1825, relative aux Conseils de fabrique...

29 *avril* 1857. — D. qui rend exécutoires aux colonies les lois des 27 mars 1851 et 5 mai 1855, tendant à la répression de certaines fraudes dans la vente des marchandisès.

9 *décembre* 1857. — D. déclarant exécutoires, dans les colonies françaises, les lois et autres actes y désignés qui régissent la propriété littéraire et artistique dans la métropole.

27 *décembre* 1857. — D. qui déclare exécutoire, dans les colonies, la loi du 17 juillet 1856, relative aux procès-verbaux dressés par les brigades de gendarmerie et les gendarmes.

1^er^ *mai* 1858. — D. relatif à l'exécution du décret du 9 décembre 1857, sur la propriété littéraire et artistique.

21 *juin* 1858. — D. sur la discipline dans les ports et arsenaux des colo-

nies et à bord des bâtiments de l'Etat.

1er *décembre* 1858. — D. réglant la situation de la magistrature coloniale.

10 *août* 1861. — D. portant promulgation de la convention conclue le 1er juillet 1861 entre la France et la Grande-Bretagne pour régler l'immigration des travailleurs indiens dans les colonies françaises.

12 *octobre* 1861. — D. relatif à l'inscription maritime dans les colonies.

22 *novembre* 1861. — D. qui applique au Sénégal le décret du 27 janvier 1855 sur la curatelle aux successions vacantes.

28 *novembre* 1861. — D. portant organisation de la conservation des hypothèques au Sénégal.

24 *mai* 1862. — D. qui déclare applicable aux colonies la loi du 17 juillet 1856, sur la suppression de l'arbitrage forcé.

2 *juillet* 1862. — D. rendant applicable aux Antilles, à la Réunion, à la Guyane et dans l'Inde, la loi du 2 mai 1855, qui modifie celle du 25 mai 1838, sur les justices de paix.

2 *juillet* 1862. — D. rendant applicable aux colonies la loi du 2 juin 1862,

concernant les délais des pourvois devant la Cour de cassation, en matière civile.

11 *février* 1863. — D. rendant applicable aux Antilles et à la Réunion, le décret du 19 mars 1852, sur les juges suppléants.

7 *mars* 1863. — D. portant application aux colonies des Antilles, de la Réunion, de la Guyane, de l'Inde et des Iles Saint-Pierre et Miquelon, la loi du 4 mai 1861, sur la légalisation par les juges de paix des signatures des notaires et des officiers de l'état-civil.

8 *avril* 1863. — D. rendant exécutoire dans les autres colonies, la loi du 6 décembre 1850, sur le désaveu de paternité.

6 *août* 1863. — D. portant promulgation aux colonies de divers actes métropolitains relatifs au service de la Caisse des dépôts et consignations.

5 *mars* 1864. — D. portant réorganisation de la juridiction militaire à la Nouvelle-Calédonie, à Tahiti, au Sénégal et dans les établissements du golfe de Guinée.

14 *juin* 1864. — D. portant organisation du notariat à la Martinique et à la Guadeloupe.

25 *juillet* 1864. — D. portant organisation de la justice en Cochinchine.

9 *août* 1864. — D. portant application aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, de la loi du 23 mai 1863, qui modifie le titre VI du livre I du Code de commerce, relatif au gage et aux commissionnaires.

2 *novembre* 1864. — D. rendant exécutoires dans les colonies des Antilles et de la Réunion : 1° la loi du 17 juillet 1836, qui modifie plusieurs dispositions du Code d'instruction criminelle; 2° divers articles de la loi du 9 septembre 1835, sur les Cours d'assises.

14 *janvier* 1865. — D. sur la promulgation des lois et décrets en Cochinchine.

14 *janvier* 1865. — D. réglant la composition et le fonctionnement des commissions chargées de la vérification des morues importées aux colonies.

28 *novembre* 1866. — D. portant organisation de

la justice à la Nouvelle-Calédonie.

9 *janvier* 1867. — D. rendant applicable aux colonies la loi du 14 juin 1865, sur les chèques.

30 *janvier* 1867. — D. relatif aux pouvoirs accordés aux gouverneurs et commandants des colonies, en matière de taxe et de contribution.

9 *février* 1867. — D. rendant applicable aux îles de Mayotte et de Nossi-Bé, le décret du 27 janvier 1855, sur l'administration des successions vacantes.

31 *juillet* 1867. — D. rendant applicable à l'Établissement français de l'Océanie le décret du 17 janvier 1855, sur l'administration des successions vacantes.

25 *août* 1867. — D. rendant applicable aux colonies de la Martinique et de la Réunion la loi du 14 juillet 1865, sur la liberté provisoire.

30 *octobre* 1867. — D. rendant applicable aux mêmes colonies : 1° la loi du 20 mai 1863, sur l'instruction des flagrants délits; 2° la loi du 19 mars 1864, qui étend aux notaires, greffiers et officiers ministériels des-

tués, le bénéfice de la loi du 3 juillet 1852, sur la réhabilitation des condamnés.

18 *août* 1868. — D. indiquant les conditions d'âge pour remplir certains emplois de la magistrature coloniale.

18 *août* 1868. — D. portant organisation de la justice dans les établissements français de l'Océanie et les états du protectorat des îles de la Société.

28 *octobre* 1868. — D. relatif au sursis pour l'exécution des peines capitales.

30 *décembre* 1868. — D. rendant applicables aux colonies les lois du 6 mai 1863, du 24 juillet 1867 et le décret du 22 janvier 1868, sur les sociétés de commerce.

9 *juillet* 1869. — D. portant abrogation des articles 3 et 4 de l'acte de navigation du 21 septembre 1793, dans les colonies où ils sont encore en vigueur.

21 *août* 1869. — D. relatif aux frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de simple police à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion.

18 *novembre* 1869. — D. sur l'instruction des de-

mandes de réhabilitation aux colonies.

6 *décembre* 1869. — D. supprimant la contrainte par corps en matière civile et commerciale et contre les étrangers, aux Antilles et à la Réunion.

Plusieurs de ces décrets se rapportent à des questions de législation commerciale; cette matière devait cependant faire l'objet de lois d'après le Sénatus-Consulte de 1854; on les a réglées par voie de décrets. Nous avons, d'autre part, cherché si des lois coloniales avaient été votées par le Corps législatif sous le Second Empire, nous n'en avons pas trouvé; s'il y en eut, elles ont dû être peu importantes et en uombre très réduit (1).

---

(1) Le *Traité de Législation coloniale* de M. Dislère, au tome II, n'en signale aucune.

CHAPITRE VI

LE POUVOIR LÉGISLATIF SOUS LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE. EXPOSÉ DU RÉGIME ACTUEL

Sommaire :

Le décret du 15 septembre 1870. — Silence de la Constitution de 1875 sur la question du pouvoir législatif des colonies. — Le régime de fait qui s'établit après 1870. — Valeur constitutionnelle du Sénatus-Consulte du 3 mai 1854. — Opinions de MM. Isaac, Duchêne, Dislère, Girault, etc...

I. Organisation du pouvoir législatif des colonies d'après le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854 et d'après les principes nouveaux qu'on en a tirés depuis 1870 :

1° Dans les colonies des Antilles et de la Réunion;

a) *Rôle législatif du Parlement. Remarques complémentaires et difficultés d'interprétation;*

b) *Rôle législatif du Pouvoir exécutif. Le domaine des décrets; limitation du régime des décrets; cas où un décret est devenu insuffisant, où une loi est nécessaire.*

II. De la promulgation des lois :

Promulgation dans la métropole et dans la colonie. L'arrêté de promulgation du Gouverneur. Importance de cette formalité. Conditions, délais de promulgation. Le décret du 15 janvier 1853.

III. Difficultés diverses :

Des lois applicables aux colonies sans promulgation;

De l'application de la loi aux colonies, en cas d'annexion, de modification des groupements administratifs, de conquête;

De la législation des colonies en voie de formation, dans les colonies occupées militairement;

De l'autorité des lois et décrets publiés dans une colonie, hors de cette colonie;

Du pouvoir législatif dans les pays de protectorat.

L'exposé historique qui précède a permis de constater que, jusqu'en 1870, chaque gouvernement avait entendu régler à sa manière le régime législatif applicable aux colonies. Les Assemblées révolutionnaires, le Consulat, l'Empire, la Restauration, la Monarchie de Juillet, la République de 1848 et le Second Empire avaient eu une conception particulière de ce problème, et chacun, dans un texte fondamental, spécial et formel, avait indiqué les principes selon lesquels il prétendait le résoudre.

Contrairement à cette sorte de tradition historique, en 1870, après la chute du régime impérial, le gouvernement de la Défense Nationale ne jugea point à propos de s'occuper de façon particulière des colonies après que, par le décret du 15 septembre 1870, il eut rendu à quelques-unes d'entre elles ce que le Second Empire leur avait enlevé : le droit d'avoir des représentants dans l'Assemblée Constituante métropolitaine.

En 1875, les lois constitutionnelles restèrent également muettes sur ce point. Sans doute, elles consacrèrent bien le principe de la représentation des anciennes colonies dans le Parlement, en donnant

deux députés et un sénateur à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion, un député et un sénateur à l'Inde, un député à la Guyane et au Sénégal, mais, nulle part, elles n'indiquèrent formellement quel était le régime législatif qu'il y avait lieu dorénavant d'appliquer à nos possessions d'outre-mer, ni même ne prononcèrent, comme l'avaient fait d'autres constitutions, la promulgation prochaine d'un nouveau statut organique.

Le régime de fait qui, sans texte formel, se substitua, en 1870, au *régime constitutionnel*, établi sous l'Empire, a, par suite, des origines en apparence assez mal établies et qu'il faut préciser. Le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854, qui a déterminé les différentes compétences législatives dans les colonies et réparti ces compétences entre les sénatus-consultes, les lois, les décrets rendus en forme de règlement d'administration publique et les décrets simples, reste encore aujourd'hui le texte organique fondamental sur cette question, mais on a beaucoup discuté, depuis 1875, sur la valeur qu'il faut encore, à l'heure actuelle, lui reconnaître au point de vue constitutionnel. Nous ne reprendrons pas les longues dissertations qu'on a faites sur la question, nous nous bornerons à signaler ici les théories qui ont été émises à ce sujet.

On a dit : un sénatus-consulte impérial, comme celui du 3 mai 1854, est un acte constitutionnel. Elaboré par le Sénat, « gardien du pacte fondamental et des libertés publiques », aux termes mêmes de l'article 25 de la Constitution de 1852, sanctionné et promulgué par le chef de l'Etat, s'imposant par

suite aussi bien au Corps Législatif qu'au Pouvoir exécutif, ce sénatus-consulte est, par suite, une sorte de complément, d'acte additionnel à la Constitution impériale elle-même; donc, la Constitution de 1852 ayant disparu en 1870, le Sénatus-Consulte de 1854 a disparu avec elle et aujourd'hui on gouverne de façon à peu près incohérente, il n'y a plus de texte organique réglant, au point de vue constitutionnel, la question du pouvoir législatif colonial. C'est là l'opinion de M. Isaac, sénateur de la Guadeloupe; dans son ouvrage sur la « *Constitution et les Sénatus-Consultes* », il se demande si les Sénatus-Consultes de 1854 et de 1866, « qui n'ont été que le complément, la continuation de la Constitution de 1852, peuvent avoir conservé toute leur force en présence d'une constitution républicaine qui n'a pas fait d'exception à l'égard des colonies », et il est amené à conclure « qu'il y a antagonisme entre les institutions que l'Empire disparu a laissées aux colonies et les principes nouveaux que la République y a introduits ». Cette thèse, M. Isaac l'a soutenue encore en 1889 devant le Congrès international colonial en disant : « Une conséquence des changements survenus en 1870 et consacrés par la Constitution de 1875, c'est que le gouvernement ne peut plus *logiquement*, ni même *constitutionnellement*, revendiquer le pouvoir de statuer par décrets, comme il le faisait à l'époque où la représentation parlementaire des colonies n'existait pas, sur certains intérêts coloniaux ». Enfin, reprenant encore cette théorie en 1890, il en a fait la base d'une proposition de loi tendant à réorganiser les colonies et déposée au Sénat le 15 juillet

1890 : « On ne peut admettre, dit-il, que ces sénatus-consultes (de 1854 et de 1866) aient encore juridiquement la même valeur qu'ils avaient sous le régime des institutions impériales. Ce qui est vrai, c'est qu'un certain nombre de leurs dispositions ont pu survivre à la Charte de l'ancienne constitution, parce que ces dispositions, comme celles du fameux article 75 de la Constitution de l'an VIII, avaient un caractère plutôt réglementaire que législatif. On n'en saurait dire autant des parties de ces deux actes qui contenaient une aliénation expresse du pouvoir législatif; et tout au moins de fortes réserves sont nécessaires sur ce point » (1).

Le Sénat, en refusant, dans sa séance du 30 mai 1892, de passer à la discussion des articles de la proposition de M. Isaac, a condamné cette théorie, malgré l'opinion de M. Jamais, alors sous-secrétaire d'Etat des colonies, qui, le 23 mai, au cours de la discussion, s'exprima en ces termes : « Ce texte (le Sénatus-Consulte de 1854), je le reconnais, doit disparaître; il n'était que la conséquence et l'application à notre domaine colonial des principes de la Constitution de 1852; il n'avait plus de raison d'être le jour où la République a donné la représentation parlementaire à certaines colonies et le jour où l'on a voté la Constitution de 1875 ».

Cette théorie exagère de façon trop absolue les imperfections constitutionnelles du régime actuel, et

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juillet 1890. Rapport présenté par M. Isaac, au nom de la Commission chargée d'élaborer une proposition de loi relative aux modifications à introduire dans l'organisation coloniale. Sénat, *Doc. parl.*, 1890.

la majorité des auteurs aujourd'hui la rejettent, car ils trouvent la justification du système actuel, soit dans la théorie de la délégation du pouvoir législatif, consentie par le pouvoir législatif du Parlement, soit dans la théorie de la déconstitutionnalisation du Sénatus-Consulte de 1854.

La première de ces théories a été soutenue par M. Duchêne, en 1893, dans sa thèse sur le régime législatif des colonies; M. Duchêne refuse d'abord au Sénatus-Consulte de 1854 tout caractère constitutionnel : « Une fois rendu, dit-il, le Sénatus-Consulte de 1854 était une loi particulière, une loi d'un caractère spécial, peut-être, une loi organique si l'on veut, mais non pas en réalité un acte constitutionnel (1) ». Puis il démontre comment le Sénatus-Consulte de 1854 s'analyse en une délégation de pouvoirs émanant de l'autorité législative en faveur du pouvoir exécutif, d'où découle pour celui-ci le droit de légiférer par voie de décrets, d'une part, et, d'autre part, pour le Parlement, le droit de légiférer par des lois, quand il le juge à propos. M. Duchêne conclut en disant que le Sénatus-Consulte de 1854 demeure régulièrement applicable sous la Constitution de 1875, « qu'il s'est maintenu depuis 1870, non subrepticement en quelque sorte et grâce à l'inattention des pouvoirs publics, mais comme se maintiennent, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées, les lois rendues sous un gouvernement antérieur ».

Cette théorie est plus juridique que la précédente. Cette délégation n'abolit pas, il faut le remarquer,

(1) Duchêne, *op. cit.*, p. 124-125.

le pouvoir du délégant. Le droit de chacun reste intact. Si le pouvoir législatif renonce momentanément à se prévaloir d'une partie de ses attributions, il en conserve quand même actuellement la jouissance et il peut en reprendre l'exercice toutes les fois qu'il évoque les matières sur lesquelles il pourrait être statué par voie réglementaire. « Il en est ici, ajoute M. Duchêne, comme du mandat, dans lequel les pouvoirs donnés au mandataire n'empêchent pas de substituer le droit du mandant. Dans ces conditions, cette délégation est indépendante de la forme constitutionnelle du gouvernement. A l'égal de toutes les lois anciennes que nous ont léguées les régimes antérieurs à 1870, le Sénatus-Consulte de 1854 demeure applicable jusqu'au jour, tout au moins, où il aura été régulièrement abrogé. S'il n'échappe pas à la critique, s'il peut être attaqué, c'est pour les conséquences de ses dispositions, c'est pour les effets qu'il produit, ce ne peut être uniquement à cause de son maintien dans nos lois, ni par le seul fait de son application ».

C'est là un raisonnement qui est très juridique quoique assez subtil, mais la théorie de la délégation a soulevé des objections sérieuses. « L'Assemblée nationale, a-t-on dit, en qui résidait l'exercice de la souveraineté, a pu, en vertu de cette faculté d'élaborer une Constitution, confier, par un de ses articles, à un Parlement qu'elle organisait le soin de légiférer, mais ce Parlement, qui n'a qu'un pouvoir délégué, ne saurait déléguer, à son tour, tout ou partie de ce pouvoir à aucune autorité, pas même au chef de l'Etat. On peut dire que le pouvoir législatif attri-

bué aux Chambres, écrit M. Berthélémy, est une fonction que la Constitution leur confie et non pas un droit qu'elle leur accorde. On peut bien transmettre un droit, on peut donner à un tiers mandat de l'exercer, mais on ne peut transmettre une fonction. On ne comprendrait pas qu'un préfet, investi de la charge d'administrer un département, se déchargeât de ce soin sur un collaborateur qu'il lui plairait de désigner! Comment admettre qu'un Parlement, investi de la fonction de légiférer, puisse donner à quelque autorité que ce soit le mandat de légiférer à sa place?... (1) » «... La logique commande de ne pas permettre au Parlement de déléguer les attributions à lui conférées par la Constitution. Et pour les Chambres elles-mêmes, supposerait-on qu'elles viennent à décider que dorénavant le pouvoir de faire la loi, pour une certaine région de la France, sera confié au Conseil d'Etat? Pourquoi admettre qu'une telle délégation est possible en ce qui concerne les colonies (2)?

Tout en rendant hommage à la valeur de cette opinion qui, malgré les critiques, reste incontestablement très juridique, nous croyons qu'il est préférable d'admettre *la théorie de la déconstitutionnalisation* du Sénatus-Consulte de 1854. C'est celle de plusieurs juristes, du reste, dont l'opinion fait autorité en la matière : MM. Dislère et Girault notam-

(1) M. Berthélémy, *Le Pouvoir réglementaire du Président de la République*, *Revue politique et parlementaire*, 1898, t. XV, p. 5 et 322, cité dans Baudouin, *Du Pouvoir de légiférer dans les Colonies*, p. 57 et 58.

(2) Baudouin, *op. cit.*, p. 58.

ment. C'est également dans le sens de cette théorie que s'est fixée la jurisprudence du Conseil d'Etat. Après avoir admis la constitutionnalité du Sénatus-Consulte de 1854, cette thèse déclare que la chute du régime impérial n'a rien enlevé à cet acte, ni de sa valeur, ni de son autorité, mais elle l'a déconstitutionnalisé, ce qui, pratiquement, revient à dire ceci : tandis que, sous l'Empire, le Sénatus-Consulte de 1854 ne pouvait être modifié que par un autre Sénatus-Consulte, sous la Troisième République, ce Sénatus-Consulte n'a plus que la valeur d'une loi ordinaire dont les dispositions ne sont obligatoires qu'autant qu'elles n'ont pas été abrogées par une autre loi.

En fait, cette théorie, appliquée depuis plus de trente-cinq ans en France, a abouti aux conséquences suivantes : d'une part, à une intervention relativement fréquente maintenant, du pouvoir législatif métropolitain dans la législation coloniale, d'autre part, inversement, à une limitation très sensible des attributions données au pouvoir exécutif par le Sénatus-Consulte de 1854.

L'étude qui suit va justifier ces propositions. Nous examinerons :

1° D'abord, dans une première partie de ce chapitre, comment on légifère aujourd'hui, d'une part, pour les anciennes colonies des Antilles et de la Réunion, et, d'autre part, pour toutes les autres colonies, car on doit toujours continuer à respecter la division essentielle des possessions françaises en ces deux grands groupes établie par le Sénatus-Consulte fondamental de 1854 ;

2° Puis, dans une seconde partie de ce chapitre, nous verrons par quels moyens de publicité et de promulgation les lois sont déclarées applicables aux colonies;

3° Enfin, dans la troisième partie, nous étudierons les principales difficultés que présente l'exercice du pouvoir législatif aux colonies.

I

Le Sénatus-Consulte de 1854, avait, nous l'avons vu, réparti entre le Sénat impérial, le Corps législatif et l'Empereur assisté ou non du Conseil d'Etat, le pouvoir de légiférer aux Antilles et à la Réunion. Le droit de législation ainsi donné à ces divers organes politiques s'exerçait par voie, tantôt de sénatus-consultes, tantôt de lois, tantôt de décrets rendus en la forme de règlements d'administration publique, tantôt de décrets simples.

a) Après 1870, après la disparition de la constitution impériale, les Sénatus-Consultes disparurent avec le Sénat impérial et, sans qu'aucun texte l'ait formellement spécifié, on admit que les pouvoirs du Sénat impérial en matière de législation coloniale rentraient de plein droit dans la compétence du pouvoir législatif constitutionnellement établi par les lois de 1875.

Le Parlement républicain héritait ainsi, par suite de cette transformation politique, de trois groupes d'attributions législatives :

1° Il héritait, en premier lieu, du droit de légiférer sur les matières autrefois dévolues au Sénat, matières

dont l'article 3 du Sénatus-Consulte de 1854 donnait *in extenso* et limitativement l'énumération, savoir:

L'exercice des droits politiques;

L'état civil des personnes;

La distinction des biens et les différentes modifications de la propriété;

Les contrats et les obligations conventionnelles en général;

La manière dont s'acquiert la propriété, par succession, donation entre vifs, testament, contrat de mariage, vente, échange et prescription;

L'institution du jury;

La législation en matière criminelle;

L'application aux colonies des principes de recrutement des armées de terre et de mer.

2° Il héritait, en second lieu, naturellement, des attributions législatives dévolues par l'article 4 du Sénatus-Consulte au Corps législatif, savoir : l'élaboration et le vote des lois intéressant le régime commercial des colonies;

3° Enfin, en se substituant au Sénat impérial, le Parlement héritait encore, par suite, du pouvoir de modifier le régime législatif tout entier des colonies, en évoquant à lui certaines matières jusque-là réservées au pouvoir exécutif, également légiférant en matière coloniale, puisque la transformation du Sénatus-Consulte de 1854 en simple loi le rendait susceptible d'être changé par une autre loi votée par le Parlement. Nous verrons plus loin des exemples de cette extension du pouvoir législatif aux dépens du pouvoir exécutif et comment certaines matières, réglementées par décrets d'après le système du

Sénatus-consulte de 1854, sont réglementées aujourd'hui par des lois.

Ces quelques points appellent des explications complémentaires :

A : Il y a lieu de remarquer que les termes dont se sert l'article 3 du Sénatus-Consulte de 1854 sont limitatifs. Cette observation a de l'importance dans l'application de ce texte à des espèces particulières. Une controverse s'est élevée au sujet du n° 7, la législation en matière criminelle. Ce texte ne donne en aucune manière au Parlement le droit de légiférer quant à l'organisation judiciaire en matière criminelle. Ce sont uniquement les dispositions pénales que le législateur a entendu désigner par ce terme de « législation en matière criminelle ». L'organisation judiciaire, aussi bien criminelle que civile ou militaire, aux termes de l'article 6, devait être réglementée par voie de décret. Lorsqu'en 1858 on voulut appliquer aux colonies le Code de justice militaire, on divisa l'acte en deux parties : d'une part, les dispositions pénales qui firent l'objet du Sénatus-Consulte du 4 juin 1858, et, d'autre part, les autres dispositions d'organisation judiciaire qui ont fait l'objet du décret rendu en forme de règlement d'administration publique du 4 octobre 1859.

C'est là une règle qui a été parfaitement établie par une délibération du Conseil d'État en date du 1er juillet 1884(1). La haute Assemblée était saisie d'un projet de décret tendant à promulguer par un règlement d'administration publique, avec quelques

(1) C. d'Etat, Fin. et lég., 1er juillet 1884.

modifications, les lois du 22 juillet 1867 et du 19 décembre 1871 sur la contrainte par corps. Le Conseil d'État se déclara incompétent pour les motifs suivants : « Considérant que les lois du 17 avril 1832 et du 13 décembre 1848 sur la contrainte par corps ayant été promulguées et étant encore exécutoires, dans les colonies précitées, dans les dispositions qui n'ont pas été modifiées par le décret du 6 décembre 1869 promulguant l'article 1er de la loi du 22 juillet 1867, la promulgation intégrale de cette dernière loi aurait pour effet de modifier la législation en matière criminelle;

« Considérant, en effet, que la contrainte par corps est, depuis la loi du 22 juillet 1867, un mode d'exécution de la peine d'amende, la justification de l'insolvabilité ne suffisant pas pour soustraire le condamné à la contrainte par corps, celle-ci ne pouvant plus être reprise contre le condamné libéré comme insolvable et revenu à meilleure fortune;

« Considérant que l'amende est, aux termes de l'article 11 du Code pénal, une peine commune aux matières criminelles et correctionnelles,

. . . . . .

« Est d'avis :

« Que la question soulevée ne saurait être résolue que par voie législative. »

Le Parlement sanctionna cette théorie en élaborant et en votant la loi du 27 juin 1891.

Remarquons que ce principe n'enlève pas au Parlement le droit de légiférer lui-même quant à l'organisation judiciaire, s'il le désire. La règle habituelle est que l'organisation judiciaire fait l'objet de décrets,

mais elle peut, si le Parlement le veut, faire l'objet de lois. En ce cas, le fondement de son droit ne doit pas être cherché dans l'article 3 du Sénatus-Consulte, puisque, nous venons de le voir, ce texte est limitatif, mais dans le droit qu'on admet en faveur du Parlement d'évoquer à lui les matières sur lesquelles il lui plaît de légiférer.

B. Le § 2 de l'article 3 précité, et qui est relatif à « l'état civil des personnes », n'a pas soulevé de difficultés d'interprétation. Les questions de naturalisation, d'état-civil, sont exclusivement du domaine législatif et ne peuvent être réglementées par voie de décrets. Le Parlement, successeur du Sénat impérial, doit nécessairement intervenir. C'est par application de ce principe qu'ont été votées la loi du 29 mars 1874, qui déclare applicables aux colonies les lois du 3 décembre 1849 et du 29 juin 1867 sur la naturalisation et le séjour des étrangers en France, et la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité.

C. Aux termes de l'article 4 du Sénatus-Consulte de 1854, le régime commercial des colonies devait être réglé par des lois, ou, dans l'intervalle des sessions, par des règlements d'administration publique destinés, du reste, à être ultérieurement soumis au Corps législatif pour être transformés en lois.

Le Sénatus-Consulte du 4 juillet 1866 (art. 2) avait, pour ainsi dire, abrogé cette disposition en accordant aux Conseils généraux le droit de voter définitivement les tarifs d'octroi de mer et en les autorisant à fixer provisoirement les tarifs de douane, jusqu'à ce qu'ils aient été approuvés par décrets rendus en Conseil d'État. Mais la loi du 11 jan-

vier 1892, relative à l'établissement du tarif général des douanes, a, à nouveau, enlevé aux colonies des Antilles et de la Réunion leur autonomie douanière; elle exige formellement aujourd'hui une loi pour l'établissement d'un tarif douanier.

En matière de douanes, des décrets n'interviennent plus maintenant que pour accorder des réductions de droits concernant certains produits et pour approuver les délibérations des Conseils généraux relatives au mode d'assiette, aux règles de perception et au mode de répartition des taxes d'octroi de mer.

L'article 4 du Sénatus-Consulte de 1854 a soulevé une controverse; on s'est demandé si ce texte s'appliquait à toute la législation commerciale ou seulement au régime commercial, aux matières comprises dans le Code de commerce ou seulement aux règlements relatifs au commerce international et aux relations commerciales des colonies et de la métropole. Cette controverse a été définitivement close par un avis du Conseil d'État en date du 1er juillet 1873, rendu à propos de la question de savoir si la loi du 23 juin 1857, sur les marques de fabrique, devait être rendue applicable aux colonies par une loi ou si, au contraire, un simple décret suffisait :

« Considérant, dit le Conseil d'Etat, ... que . . . . . , dans l'article 4, l'expression de « régime commercial des colonies » n'a pas été employée pour désigner l'ensemble des lois commerciales, mais seulement celles des dispositions législatives qui concernent les conditions économiques et fiscales des échanges entre les colonies et les autres pays; que, par conséquent, le Code de commerce et

les lois relatives à l'organisation et à la police du commerce doivent être considérées comme comprises dans l'article 6 dudit Sénatus-Consulte ;

« Considérant que, par son article 8, le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854 accorde au Pouvoir exécutif la faculté d'appliquer aux colonies, par des décrets, les lois métropolitaines concernant les matières énumérées dans l'article 6 ;

« Est d'avis que le Pouvoir exécutif peut rendre applicable aux colonies, par simple décret, les lois en matière commerciale promulguées dans la métropole ». (1).

Par suite de cet avis, un décret du 8 août 1873 a rendu applicable aux colonies la loi du 23 juin 1857.

D. Reste enfin, pour compléter ces indications sur le rôle législatif du Parlement en matière coloniale, à préciser les cas où le Pouvoir législatif a évoqué certaines matières réservées par le Sénatus-Consulte de 1854 aux décrets du pouvoir exécutif. Ce fait s'est présenté à différentes reprises, notamment dans trois circonstances caractéristiques, lors du vote des lois du 29 juillet 1881, du 5 avril 1884 et du 15 avril 1900, sur le régime de la presse, le régime municipal et l'organisation judiciaire.

L'article 5 du Sénatus-Consulte de 1854 plaçait expressément dans les attributions législatives du Pouvoir exécutif le droit de légiférer, en matière de presse, par voie de règlement d'administration publique ; or, contrairement à cette disposition formelle du Sénatus-Consulte, le Parlement a déclaré appli-

(1) Conseil d'Etat, 1er juillet 1873.

cable aux colonies la loi du 29 juillet 1881 sur la presse (article 69).

De même, l'article 5 du Sénatus-Consulte de 1854 donnait au Pouvoir exécutif le droit de statuer, par voie de règlement d'administration publique, sur l'organisation municipale. Or, ici encore, le Parlement a dérogé à deux reprises à cette règle le 28 mars 1882, lors du vote de la loi sur l'élection des maires et le 5 avril 1884, lors du vote de la loi sur l'organisation municipale.

Il est à remarquer qu'un décret rendu en forme de règlement d'administration publique ne serait plus suffisant aujourd'hui pour statuer sur les matières réglées par le Pouvoir législatif : une fois que le Parlement a voté une loi, c'est une nouvelle loi qui seule est susceptible de la modifier ultérieurement. Un règlement d'administration publique ne pourrait intervenir que pour les matières non spécialement visées par la loi.

Les considérations qui précèdent nous conduisent à examiner l'intérêt qu'il peut y avoir pour les Chambres à décider que telle loi ne sera pas applicable aux colonies.

En insérant une disposition en ce sens dans l'acte législatif, le Parlement lie, en effet, les mains, comme on l'a remarqué, au Pouvoir exécutif et l'empêche d'étendre cette loi aux colonies. M. Girault (1) rappelle, à ce sujet, que c'est précisément dans ce but que, lors de la discussion de la loi sur les associations, M. Le Myre de Vilers avait proposé un article

(1) Girault, *Précis de Législation coloniale*, I, 355, note.

additionnel ainsi conçu : « La présente loi n'est pas applicable dans les colonies et pays de protectorat. (Chambre des Députés, séance du 29 mars 1901) ». L'amendement fut repoussé. De ce rejet il résulte, non que la loi du 1er juillet 1901 est applicable aux colonies, mais simplement qu'elle pourrait bien leur être étendue par décret.

« L'efficacité de la précaution eût été d'ailleurs discutable, ajoute le même auteur. Supposons l'amendement Le Myre de Vilers adopté, nul doute que le droit n'eût été enlevé au gouvernement d'étendre purement et simplement, par décret, la loi sur les associations à toutes les colonies ou à quelques-unes d'entre elles seulement. Mais le gouvernement n'aurait pas perdu pour cela le droit de prendre un décret réglant le contrat d'association aux colonies. Parmi les dispositions contenues dans ce décret, les unes auraient pu différer de celles écrites dans la loi de 1901, les autres auraient pu leur ressembler plus ou moins, et ces dernières auraient pu être plus ou moins nombreuses. Quelques différences insignifiantes de rédaction auraient suffi pour permettre au gouvernement de dire : je n'applique pas la loi de 1901 aux colonies, ce qui m'est défendu, je leur applique une législation différente, faite spécialement pour elles, ce qui est mon droit ». Il n'y aurait plus eu en jeu qu'une simple question de rédaction. Pour assurer à l'amendement Le Myre de Vilers un effet utile, il aurait fallu ajouter cette phrase : La législation actuellement en vigueur aux colonies ne pourra être modifiée que par une loi ».

b) Nous venons de voir quel était le domaine de

la loi dans la législation des Antilles et de la Réunion, il nous reste à déterminer le régime des décrets dans ces mêmes colonies.

Les lois votées dans la métropole sur les matières précédemment indiquées comme étant du ressort du Parlement ne peuvent être rendues applicables aux Antilles et à la Réunion, même quand elles ne comportent aucune modification, autrement que par une loi.

Au contraire, toutes les autres matières ne figurant pas dans cette énumération, à l'exception du régime de la presse, de l'organisation municipale et de l'organisation judiciaire, qui ont été évoquées par le Parlement, sont réglées par voie, soit de décrets simples, soit de décrets rendus en forme de règlement d'administration publique.

L'usage des décrets dans la législation coloniale, depuis la mise en vigueur du Sénatus-Consulte de 1854, a été extrêmement fréquent, car c'est à l'aide de décrets qu'on a pu appliquer aux colonies un grand nombre de lois métropolitaines.

Un décret rendu en Conseil d'Etat est nécessaire dans ce cas, quand il contient des dispositions qui sont nouvelles ou qui modifient les lois métropolitaines. Cette théorie a été formellement approuvée par un avis du Conseil d'Etat, en date du 25 juil- 1883, à propos de la promulgation à la Martinique de la loi du 24 mai 1834, sur la fabrication et la vente des armes prohibées (1).

(1) « Considérant que la loi du 24 mai 1834 est déjà exécutoire à la Martinique, en vertu de la promulgation qui en a été faite dans cette colonie, le 1er mai 1852, mais que son article premier se borne à pu-

Un décret simple suffit quand on n'apporte aucun changement à la législation métropolitaine.

Ce point, dans la pratique, a soulevé autrefois des difficultés assez sérieuses, mais qui sont devenues beaucoup plus rares aujourd'hui, par le soin qu'on a pris de faire intervenir le Conseil d'Etat ou le Parlement, quand l'application de lois métropolitaines aux colonies est susceptible de présenter des difficultés.

nir de certaines peines tout individu qui aura fabriqué, distribué ou débité des armes prohibées par la loi ou par les règlements d'administration publique, ainsi que celui qui sera porteur desdites armes, et qu'il ne contient en lui-même aucune prohibition ;

« Considérant que cette prohibition, sans laquelle la loi précitée resterait lettre morte, résulte en France de la déclaration du roi du 23 mars 1728, des décrets du 2 nivôse an XIV et 12 mars 1806, ainsi que de l'ordonnance royale du 23 février 1837, mais que ces déclarations, décrets et ordonnances n'ont pas été promulgués à la Martinique ;

« Considérant que si les pénalités édictées par la déclaration de 1728 et qui ne sont plus en rapport avec notre législation ont été remplacées par celles que prononce l'article 1er de la loi du 24 mai 1834, les autres dispositions de cette déclaration, confirmées par les décrets du 2 nivôse an XIV et du 12 mars 1806, ont conservé force de loi en France ;

« Considérant que la déclaration et les décrets précités concernent des matières énumérées dans l'article 6 du Sénatus-Consulte du 3 mai 1854, il suffit, pour que ces actes acquièrent également force de loi à la Martinique, que la promulgation en soit ordonnée dans cette colonie par décret du Président de la République ;

« Considérant qu'il n'y aurait lieu de procéder par voie de décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, en exécution de l'article 6 du Sénatus-Consulte, que s'il était nécessaire de modifier, en vue de leur application à la colonie, les actes dont il s'agit, mais qu'il n'est question que de les rendre exécutoires à la Martinique, dans les conditions où ils sont déjà en France ;

« Est d'avis :

Que la promulgation proposée peut être faite par décret du Président de la République, par application de l'article 8 du Sénatus-Consulte du 3 mai 1854 » (Cons. d'Et. Fin. 25 juillet 1883).

Que décider si le gouvernement ne juge à propos que de promulguer une portion seulement de la législation métropolitaine, de n'en rendre exécutoires que quelques articles? En ce cas, le Conseil d'Etat a décidé, dans son avis du 30 octobre 1889, qu'il y avait lieu de faire intervenir un décret en forme de règlement d'administration publique, conformément à l'article 6 du Sénatus-Consulte de 1854.

A ces questions très délicates s'en rattache encore une autre qui, pratiquement, présente un certain intérêt: « Doit-on considérer comme un changement une dévolution d'attributions d'une autorité métropolitaine à une autorité coloniale? » La jurisprudence n'a pas vu là un changement susceptible d'exiger l'accomplissement des formalités prévues à l'article 6 du Sénatus-Consulte de 1854, c'est-à-dire l'intervention du Conseil d'Etat. Le gouvernement a, en effet, rendu applicables à la Réunion, par décret simple en date du 13 juin 1887, les lois du 18 juin 1870, sur le transport des matières dangereuses par eau et par voie de terre autre que le chemin de fer, et celle du 27 mars 1882, pour la protection du balisage dans les eaux maritimes, en conférant au Gouverneur certains pouvoirs des préfets dans la métropole. Le texte de ce décret, très intéressant à ce point de vue, dispose dans son article 2 : « Les pouvoirs reconnus aux préfets par l'article 4 de la loi du 18 juin 1870 et par les articles 1, 7, 12 et 13 du décret du 2 septembre 1874 (rendu en exécution de la loi sus-visée du 18 juin 1870) sont conférés au Gouverneur de la Réunion, dont les décisions sont

soumises à l'approbation du Ministre de la Marine et des Colonies (1) ».

Dans son traité de la législation coloniale, M. Dislère pense, avec raison, à notre sens, que cette interprétation est discutable. Il y a, en effet, dit-il, même dans les dévolutions d'attributions, en présence des conflits qui peuvent se produire dans les colonies, des questions à trancher présentant des difficultés assez sérieuses, pour que l'on exige l'accomplissement des formalités prévues à l'article 6 du Sénatus-Consulte de 1854.

La loi de finances du 13 avril 1900 a introduit, par son article 33, des règles nouvelles dans le régime législatif des Antilles et de la Réunion, dont il nous faut maintenant ici dire quelques mots, car elles intéressent directement le régime des décrets dans ces colonies.

Antérieurement à cette loi, les délibérations des Conseils généraux portant sur le mode d'assiette et les règles de perception des impôts devaient être approuvées par décret simple, mais le Conseil statuait sur le chiffre même de l'impôt. « Cela revenait à dire qu'il pouvait demander aux contribuables toutes les sommes qu'il jugeait nécessaires, mais qu'il n'était pas le maître absolu de décider sous quelle forme et de quelle manière elles seraient payées (3) ». La loi de 1900 a décidé que toutes les délibérations des Conseils généraux en matière d'im-

(1) Dislère, *Traité de la Législation coloniale*, I, 234 et II, 867, 868.
(2) Dislère, *id.*, I, 234.
(3) Girault, *Précis de Législation coloniale*, I, 36.

pôts, même celles qui portent simplement sur les tarifs, devaient être dorénavant approuvées par décret rendu en Conseil d'Etat. C'est là un système tout récent qu'il importait de signaler, car il y a sur ce point une nouvelle matière pour le pouvoir exécutif d'exercer son droit de décision non comprise dans le Sénatus-Consulte de 1854.

L'étude de l'interprétation que l'on donne aujourd'hui aux articles 3, 4 et 6 du Sénatus-Consulte de 1854 nous a conduit à déterminer les matières qui doivent faire l'objet de lois ou de décrets rendus en Conseil d'Etat. L'article 9, combiné avec l'article 3 de la loi du 8 janvier 1877, substituant le Code pénal métropolitain au Code pénal colonial, aux Antilles et à la Réunion, contient encore une disposition intéressante qu'il nous faut relever ici. Les Gouverneurs peuvent prendre des arrêtés pour régler les matières d'administration et de police et pour l'exécution des lois, décrets et règlements promulgués dans la colonie. Or, aux termes de la loi du 8 janvier 1877, des décrets du 6 mars 1877 et du 20 septembre 1877, ces arrêtés doivent être convertis en décrets du Président de la République, statuant en Conseil d'Etat, dans un délai déterminé (4 mois), toutes les fois qu'ils comportent application de peines pécuniaires ou corporelles excédant celles du droit commun en matière de contravention.

En toute autre circonstance, ce sont des décrets simples qui doivent régler la législation et l'organisation des colonies des Antilles et de la Réunion.

Dans toute cette revue des sources de la législation coloniale, nous n'avons encore rien dit des « arrêtés

ministériels ». Leur importance pratique est très considérable pendant les vingt dernières années. En principe, le Ministre des colonies ne peut prendre d'arrêté en dehors des cas pour lesquels une délégation spéciale lui a été donnée par des actes légaux ou réglementaires postérieurs au Sénatus-Consulte de 1854. Les actes antérieurs au Sénatus-Consulte de 1854 ayant été expressément abrogés par l'article 19, les délégations contenues dans ces actes ont dû être abrogées avec eux, et, avec M. Dislère, il semble juridique d'admettre qu'un arrêté ministériel rendu par application de dispositions en ce sens antérieures au Sénatus-Consulte de 1854 serait aujourd'hui illégal.

Il nous faut encore signaler un cas assez original :

C'est celui où une loi délègue à un règlement émanant d'une autorité délibérante locale — un Conseil général, par exemple — le droit de statuer que le Sénatus-Consulte avait réservé à la loi. Le fait s'est présenté en 1872, lors de la promulgation de la loi du 14 février 1872, sur le régime forestier de la Réunion. Le texte entier de cette loi est à citer, car il est extrêmement intéressant et probablement unique dans la législation coloniale (1).

« Article premier. — Un règlement délibéré par le Conseil général de l'Ile de la Réunion déterminera le régime des eaux et forêts auquel sera soumise la colonie.

Les peines applicables aux délits et contraven-

(1) Dislère, *Traité de Législation coloniale*, II, p. 323.

tions ne pourront dépasser le maximum des peines fixées par le Code forestier de la métropole.

Article 2. — Le règlement délibéré par le Conseil général pourra être rendu provisoirement exécutoire par arrêté du Gouverneur pris en conseil privé.

Il deviendra de plein droit exécutoire, si, dans un délai de six mois, à dater du vote, un arrêté du Président de la République, pris en Conseil des Ministres, n'en a pas suspendu ou prohibé l'exécution.

Il aura définitivement force de loi si, dans un délai de trois ans, il n'a pas été modifié ou annulé par une loi ».

Le règlement a été mis en application le 25 février 1874; aucune loi n'étant intervenue pour le modifier ou l'annuler, il a par suite acquis force de loi. On remarque que la délégation donnée au Conseil général était unique, et qu'il n'aurait aujourd'hui aucun droit pour corriger le règlement de 1874, cependant son œuvre. Ceci est si vrai qu'une loi, celle du 26 juillet 1874, a été nécessaire pour en modifier l'article 47.

2° Toutes les dispositions législatives exposées ci-dessus s'appliquent, nous avons insisté sur ce point, aux Antilles et à la Réunion, c'est-à-dire au premier groupe de colonies dont s'occupe le Sénatus-Consulte du 3 mai 1854. C'est là, aujourd'hui, une portion infinitésimale de notre empire colonial. Il nous faut maintenant étudier le régime législatif appliqué au second groupe, soit à toutes nos autres colonies.

En principe, le régime aujourd'hui en vigueur est très simple. Le texte qui le réglemente est l'article 18 du Sénatus-Consulte de 1854, qui dispose que « *jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un Sénatus-Consulte spécial, ces colonies seront régies par décrets.* » En principe, mais en principe seulement, le pouvoir législatif n'a donc jamais lieu d'intervenir dans la législation de toutes ces colonies, tout s'y trouve réglé par décret.

Le Sénatus-Consulte annoncé en 1854 n'a jamais été fait, si bien que c'est toujours cet article 18 qui est appliqué aujourd'hui ; mais son application a subi plusieurs dérogations importantes, dans le détail desquelles il nous faut entrer à présent.

Tandis que, dans le pur système du Sénatus-Consulte de 1854, toutes les matières relevaient indistinctement du pouvoir exécutif et s'y trouvaient réglementées par voie de décrets sans participation du pouvoir législatif, dans la pratique le Parlement, depuis la chute du régime impérial, est fréquemment intervenu. Depuis 1880, surtout, quantité de matières qui auraient dû être réglementées par voie de décrets, ont été « évoquées » par le pouvoir législatif et ont fait l'objet soit de lois spéciales, soit de dispositions législatives particulières insérées dans le texte même des lois métropolitaines. Telles sont, par exemple, les lois suivantes qui ont été déclarées applicables aux colonies :

Loi du 29 mai 1874, *sur la naturalisation* (*abrogée*).

Loi du 3 avril 1880, *étendant à toutes les colonies la loi du* 15 *juin* 1872 *sur les titres au porteur.*

Loi du 29 juillet 1881, *sur la presse* (*article* 69).

Loi du 28 mars 1882, *sur l'élection des maires et adjoints* (*article* 3).

Loi du 29 mai 1885, *sur les récidivistes* (*article 20*).

Loi du 14 août 1885, *sur la libération conditionnelle* (*article* 11).

Loi du 15 novembre 1887, *sur la liberté des funérailles* (*article* 6).

Loi du 4 février 1886, *relative aux fraudes sur les engrais* (*article* 8).

Loi du 15 juillet 1889, *sur le recrutement de l'armée* (*article* 81).

Loi du 9 mars 1891, *relative au droit du conjoint survivant* (*article* 3) (*dans les colonies où le code civil a été promulgué*).

Loi du 11 juillet 1891, *relative aux fraudes sur les vins* (*article* 6).

Loi du 11 janvier 1892, *sur le régime douanier* (*articles* 2 *à* 8).

Loi du 15 novembre 1892, *sur la détention préventive* (*article* 3).

Loi du 6 février 1893, *sur le régime de la séparation de corps* (*dans les colonies où le code civil a été promulgué*) (*article* 7).

Loi du 5 novembre 1894, *relative aux sociétés de crédit agricole* (*article* 7).

Loi du 12 janvier 1895, *sur la saisie des salaires* (*article* 18).

Loi du 25 mars 1896, *sur la part des enfants naturels dans les successions* (*dans toutes les colonies où le code civil a été promulgué*) (*article* 10).

Loi du 24 décembre 1896, *sur l'inscription mari-*

time (*article* 63) (*à la Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon seulement*).

Loi du 13 avril 1900, *sur le régime financier des colonies.*

Loi du 7 juillet 1900, *sur l'armée coloniale.*

Loi du 21 mars 1905, *sur le recrutement de l'armée, etc.*

A côté de ces lois, qui ont été étendues à toutes les colonies purement et simplement, ou sous certaines conditions à quelques colonies, le Parlement a délégué, dans certains cas, au pouvoir exécutif, le soin de légiférer par voie de décrets rendus dans la forme de règlements d'administration publique. Les lois qui ont ainsi remis à des décrets de ce genre le soin de régler certaines matières sont, par exemple, les suivantes:

Loi du 26 mars 1889, *sur la nationalité* (*article* 2), *Règlement d'administration publique du 7 février* 1897.

Loi du 11 janvier 1892, *sur le régime douanier* (*articles* 3 *à* 8).

Loi du 13 avril 1900, *sur le régime financier des colonies.*

Loi du 9 décembre 1905, *sur la séparation des Eglises et de l'Etat, etc.*

Pour toutes les autres questions, les décrets simples sont la règle. C'est le pouvoir exécutif qui reste le législateur de droit pour toutes les colonies. Ici encore le principe a subi, dans la pratique, des dérogations très importantes: elles s'analysent spécialement dans des limitations du pouvoir exécutif.

Une règle fondamentale de notre droit public veut

qu'il ne soit pas possible d'engager les finances de l'Etat sans un vote du Parlement. Conformément à cette règle, quand l'Etat promet une subvention ou une garantie d'intérêts à l'occasion de la construction d'un chemin de fer, par exemple, il est absolument nécessaire que le Parlement intervienne. Le gouvernement n'a pas le droit de subventionner, par un décret, l'exécution du travail projeté. Au contraire, quand les finances locales sont seules intéressées, un décret simple suffit pour autoriser le travail.

Le cas s'est assez fréquemment présenté ces dernières années. Lors de l'établissement de la ligne de Dakar à Saint-Louis, à laquelle l'Etat garantissait un revenu net kilométrique de 1,154 francs, une loi, celle du 29 juin 1882, est intervenue pour approuver cette garantie.

De même, plus récemment, lors de la construction du chemin de fer de la Côte Somali, le gouvernement de la République garantissait à la Compagnie concessionnaire le versement d'une subvention annuelle de 500,000 francs par le Protectorat ; c'est une loi — celle du 6 avril 1902 — qui est intervenue à ce sujet.

Au contraire, pour autoriser la construction du chemin de fer de Saïgon à Mytho, un simple décret, en date du 24 avril 1881, a suffi, parce que c'était la Colonie qui garantissait à la Compagnie un revenu net kilométrique de 4,025 francs.

De même pour autoriser la construction du chemin de fer du Dahomey (décret du 26 juin 1900).

Dans le même ordre d'idées, chaque fois que l'Etat,

prenant à sa charge les dépenses d'un service public aux colonies, réserve au Parlement, par le vote du budget ou de crédits spéciaux, un droit de contrôle ou de décision (loi du 23 mars 1893, relative au câble reliant la Nouvelle-Calédonie à l'Australie), l'approbation législative est indispensable ; un décret serait insuffisant.

Il existe encore d'autres circonstances dans lesquelles le gouvernement peut être limité dans l'exercice de son pouvoir par l'intervention obligatoire du Parlement, en cas notamment de cession, d'échange ou d'annexion de territoire.

L'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 dispose que : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». D'après ce texte, la souveraineté territoriale de la France aux colonies, aussi bien que dans la métropole, ne saurait donc être modifiée sans une approbation formellement exprimée par le pouvoir législatif.

En fait, la pratique diffère sensiblement de cette théorie.

Les annexions de territoires réalisées au moyen de traités conclus par le gouvernement français avec des chefs indigènes, en Afrique Occidentale, par exemple, ont toujours été ratifiées par de simples décrets ; mais, comme on l'a fait observer, « il y a lieu de remarquer que la question de l'occupation de territoires ainsi acquis a été implicitement portée devant les Chambres à l'occasion de l'approbation

des conventions diplomatiques délimitant nos sphères d'influence dans l'Ouest Africain (1) ».

L'approbation, en ce cas, est donnée par une loi. C'est le cas, par exemple, de la loi du 22 juillet 1887, approuvant la convention franco-portugaise au Congo ; de la loi du 24 juillet 1894, portant approbation de la convention conclue à Berlin le 15 mars 1894 pour la délimitation duCongo français et du Cameroun et des sphères d'influences française et allemande dans la région du lac Tchad ; de la loi du 21 décembre 1894, portant approbation de l'arrangement conclu à Paris le 14 août 1894, entre le gouvernement de la République Française et le gouvernement de l'Etat indépendant du Congo, pour la délimitation des territoires du Haut-Oubangui ; de la loi du 12 mai 1899, portant approbation de la convention du 14 juin 1898 et de la convention additionnelle du 21 mars 1899, concernant la délimitation des possessions françaises de la Côte-d'Ivoire, du Soudan et du Dahomey et des colonies britanniques de la Côte d'Or, de Lagos et autres à l'ouest du Niger, ainsi que la délimitation des possessions françaises et britanniques et des sphères d'influence des deux pays à l'est du Niger, etc...

La Chambre des Députés paraît avoir, du reste, admis cette pratique. Dans sa séance du 28 novembre 1891, saisie du traité signé le 3 octobre 1890 avec le roi du Dahomey, qui nous reconnaissait entre autres droits, celui d'occuper indéfiniment Kotonou, la Chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de ratifier

(1) Arnaud et Méray, *Organisation des Colonies*, p. 13, 14 et 15.

ce traité par une loi, qu'il appartenait au gouvernement « de donner à cet acte la sanction la plus conforme aux intérêts de la France dans le golfe du Bénin ». Ce traité fut ratifié, le 8 décembre suivant, par un décret.

Au contraire, la cession ou l'échange d'un territoire colonial, négociés avec une autre puissance, doivent être sanctionnés par une loi. C'est ainsi que la convention du 24 décembre 1885, par laquelle la France cédait à l'Allemagne Porto-Seguro et Petit-Popo, sur le golfe de Bénin, en échange des droits que celle-ci possédait sur le Rio-Nunez et la Mellacorée, fut approuvée par une loi du 5 juillet 1886.

Il faut observer que l'usage tend de plus en plus, malgré le vote de la Chambre rappelé précédemment, à s'établir, conformément à la Constitution de 1875, de faire intervenir une loi en pareille circonstance ; c'est la solution qui a, en effet, prévalu, notamment à l'occasion de l'annexion de Madagascar à la France, cette annexion a été prononcée par une loi en date du 6 août 1896.

Nous venons de voir quel était le pouvoir compétent pour procéder à la cession, à l'échange ou à l'annexion d'un territoire colonial, et dans quelle mesure, à ce sujet, intervenait, dans l'état actuel de la législation, le pouvoir législatif. A cette question s'en rattache une autre qui est la suivante : Quel est le pouvoir qui est compétent pour déléguer à une entreprise, à une compagnie privilégiée de colonisation, par exemple, la portion des droits de la souveraineté de la métropole, qui constitue ses attributions, notamment le droit de lever des impôts, de

rendre la justice, de gouverner et d'administrer le pays, d'entretenir une force de police, de conclure des traités avec les chefs indigènes.

La question s'est posée, il y a quelques années, à l'occasion de la création de compagnies privilégiées de colonisation, devant le Conseil supérieur des colonies.

Cette Assemblée, pensant surtout qu'il fallait dans ces questions agir rapidement de manière à ne pas se laisser distancer par des nations rivales, s'était prononcée, après une très vive discussion (mai-juin 1891), à laquelle avaient pris part MM. Leveillé, Rousseau, Revoil, Jules Feray, en faveur du droit pour le gouvernement de créer ces compagnies privilégiées par voie de simples décrets (1).

Le gouvernement, néanmoins, n'alla pas si loin dans cette voie que traçait le Conseil supérieur, qui se basait sur la légalité du régime des décrets, fondée sur l'article 18 du Sénatus-Consulte de 1854. Le gouvernement estima que la question « ne pouvait être tranchée en dehors de l'intervention des Chambres et sans leur autorisation préalable ». Un projet de loi fut donc déposé au Sénat par M. Jules Roche, alors ministre du commerce et des colonies, le 19 juillet 1891, tendant à obtenir du Parlement l'autorisation de créer des compagnies de colonisation par décrets, mais rendus en forme de règlements d'administration publique, l'intervention du Conseil

(1) Voir le compte rendu in extenso des séances du Conseil supérieur des Colonies dans le *Journal Officiel* des 9, 14, 19, 20 et 26 novembre 1891.

d'Etat paraissant une garantie suffisante, un contrepoids à la toute puissance du pouvoir exécutif.

Le projet Jules Roche n'aboutit pas, surtout parce que le projet de création des compagnies de colonisation fut abandonné ; il n'en constitue pas moins un document intéressant au point de vue doctrinal. Il semble bien que le droit que réclamait le gouvernement, aussi bien que celui qu'était disposé à lui reconnaître le Conseil supérieur des colonies, était exorbitant. « C'était, a-t-on dit, un véritable blanc-seing que le gouvernement demandait aux Chambres, blanc-seing lui permettant de rompre, par des aliénations partielles et temporaires de la souveraineté, l'unité du territoire français. Or, cela est inadmissible... Le gouvernement, qui ne peut céder à un État étranger, sans une loi spéciale, un îlot quelconque perdu au milieu du Pacifique, ne doit pas avoir davantage le droit d'abdiquer les droits de puissance publique de l'Etat sur des territoires immenses, grands comme la France, quand bien même ce serait au profit d'une compagnie d'actionnaires de nationalité française. Le Parlement ne doit pas être tenu à l'écart d'un acte aussi grave (1) ».

La question n'a du reste plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif, car on semble avoir renoncé aux compagnies privilégiées de colonisation. On accorde de vastes concessions en Afrique à des sociétés purement commerciales, mais ces sociétés ne poursuivent que la mise en valeur des régions

(1) Girault, *Principes de Colonisation et de Législation coloniale*, I, p. 358.

concédées; elles n'ont pas besoin de droits de puissance publique, comme les compagnies privilégiées de l'ancien Régime ou les compagnies à charte anglaise, par exemple; un décret suffit pour leur accorder leur concession, sur le vu d'un cahier de charges préparé par une Commission consultative, établie par décret du 16 juillet 1898.

II

Les lois et décrets applicables aux colonies doivent, pour y avoir une valeur légale et y devenir exécutoires, être l'objet d'une promulgation spéciale, indépendante de la promulgation dont ils peuvent avoir été l'objet dans la métropole. Cette promulgation représente un ensemble de formalités qu'il y a lieu maintenant d'étudier brièvement.

Pour la promulgation d'une loi, il est important de distinguer si cet acte législatif a été ou non expressément déclaré applicable aux colonies.

a). Si la loi n'a pas été déclarée applicable aux colonies, une double promulgation est nécessaire :

Il faut d'abord un décret du Président de la République pour la rendre applicable à une colonie ou à toutes les colonies en général, et, en second lieu, il faut un arrêté du Gouverneur, qui promulgue la loi ainsi que le décret présidentiel.

b). Si la loi a été faite spécialement pour les colonies ou expressément déclarée applicable aux colonies par le législateur, en vertu d'une mention spéciale insérée dans le texte même de la loi, le pouvoir exécutif n'a plus à intervenir, le décret du

Président de la République se trouve *de plano* supprimé, il serait superflu; l'arrêté de promulgation du Gouverneur seul est nécessaire.

Pour la promulgation d'un décret simple ou d'un décret rendu en forme de règlement d'administration publique, la procédure de promulgation est la même que dans le cas précédent (*b*) de la loi coloniale, comme le décret du Président de la République vise toujours expressément une colonie ou toutes les colonies, un nouveau décret serait tout à fait superflu; l'arrêté de promulgation du Gouverneur suffit.

L'arrêté du Gouverneur est donc un des éléments essentiels de la promulgation du texte législatif colonial.

La jurisprudence de la Cour de cassation est absolument stricte sur cette question. Une loi ou un décret ne peut légalement obliger les habitants d'une colonie quand la promulgation n'y a pas été faite ou y a été faite irrégulièrement. En ce cas, la loi ou le décret sont totalement inapplicables.

Il ne faut pas confondre, d'autre part, publication et promulgation; tandis que la promulgation résulte d'un acte du Gouverneur déclarant formellement applicable, dans la colonie, le texte législatif en question et rendu public par les organes officiels de publicité de la colonie, la publication n'est que l'insertion de ce texte au Journal Officiel local ou à tel autre organe officiel qui peut exister dans la colonie. La publication ne peut, du reste, avoir d'autre effet que si elle a été précédée de l'arrêté de promulgation du Gouverneur. La Cour de cassation considère, en effet, cette dernière formalité comme

substantielle, et la publication ne saurait en aucune manière suppléer la promulgation.

La promulgation d'un texte ne peut, avons-nous dit, avoir lieu que par arrêté du Gouverneur.

Un Gouverneur ne peut, de son côté, promulguer une loi ou un décret que quand il en a reçu l'ordre du Président de la République ou lorsqu'il y est tenu aux termes de la loi qu'il doit rendre applicable à la colonie qu'il gouverne.

Dans certains cas, quand il s'agit de matières qui rentrent dans ses attributions, le Gouverneur peut mettre en vigueur dans la colonie un texte de loi métropolitaine, sans que l'autorité supérieure lui ait formellement enjoint de rendre ce texte obligatoire. Cette exception, qui constitue un point de doctrine assez subtil, mais que les circonstances d'application rendent plus explicite, se justifie en disant que dans ce cas particulier le Gouverneur s'approprie le texte, en fait son œuvre personnelle, comme s'il l'avait spécialement rédigé pour la colonie. Le Gouverneur reste, en effet, toujours responsable de ses actes devant le pouvoir central, et bien souvent il n'agit qu'après l'avoir formellement consulté.

En dehors de ces exceptions, un Gouverneur ne peut pas promulguer de sa propre autorité, dans sa colonie, un texte métropolitain.

Quels sont les délais dont dispose le Gouverneur pour promulguer les actes dont la promulgation a été prescrite? En principe, ce haut fonctionnaire n'est soumis à aucune règle à ce sujet. Il ne relève que de son supérieur hiérarchique direct, qui est le Ministre des Colonies, et c'est à celui-ci qu'appar-

tient, en vertu des pouvoirs généraux dont il est investi, le droit de prendre vis-à-vis de ses subordonnés toutes les mesures utiles pour assurer la promulgation des textes en temps opportun.

Dans le même ordre d'idées, on doit admettre qu'un Gouverneur ne saurait s'attribuer le droit de promulguer une loi qui ne l'aurait pas été à temps et dont la promulgation ne serait plus possible en face de dispositions législatives nouvelles.

Par un arrêté du 15 juin 1848, le Gouverneur de la Martinique avait promulgué dans cette colonie le Code de commerce qui aurait dû l'être en 1828. Les tribunaux refusèrent de l'appliquer parce que cet arrêté était illégal et violait les articles 2, 4 et 5 de la loi du 24 avril 1833, alors en vigueur. Le Gouverneur dut rapporter son arrêté.

A remarquer encore que le Gouverneur ne peut apporter aucune modification au texte officiel de la loi qu'il doit promulguer, sous peine de commettre un excès de pouvoir. Le décret du 2 mai 1848, par exemple, limitait le pouvoir du Gouverneur à la promulgation des actes métropolitains déclarés exécutoires en manière de presse; le Commissaire général de la Guadeloupe crut pouvoir modifier quelques termes de ce décret : l'arrêté tomba dans son entier, il fut déclaré ne pouvoir servir de base à une condamnation (1).

« Si le décret qui ordonne de promulguer une loi métropolitaine en donne un texte différent de celui

(1) Cass. crim., 25 mai 1850 (aff. Le Progrès) et Fuzier-Herman. *Répertoire*, V° Colonies, n° 124.

qui a été promulgué dans la métropole, il n'appartient pas aux tribunaux chargés d'appliquer cette loi dans les colonies d'apporter au décret une modification, s'il ne s'agit pas uniquement d'une erreur matérielle. Le Ministre, qui ordonne au Gouverneur de promulguer, ne pourrait même pas lui prescrire de faire cette modification. C'est un droit qui n'appartient qu'au législateur ».

Il est même douteux que le Gouverneur ait qualité pour corriger une erreur matérielle. Ce point est discuté.

Est-il nécessaire que le texte de la loi ou du décret promulgué soit intégralement inséré dans l'acte de promulgation du Gouverneur? Non, il suffit d'une simple référence quand le texte a déjà paru dans un recueil de la métropole, et c'est au Gouverneur qu'il appartient de décider si la loi ou le décret déjà publié en France doit l'être à nouveau dans la colonie. La Cour de cassation considère comme valable cette publication restreinte, quoique ce soit là un procédé contestable, attendu que bien souvent le texte lui-même est plus important à connaître que l'arrêté de promulgation, qui n'apprend pas au pubic le contenu de l'acte auquel il se rapporte.

On a même signalé à ce propos l'espèce suivante, qui pourrait avoir des conséquences extrêmement bizarres : Lorsqu'un acte n'est exécutoire qu'aux colonies, il n'est pas nécessaire de l'insérer en France au *Bulletin des Lois*, à plus forte raison, l'insertion au *Journal Officiel* n'est-elle pas exigée. S'il prenait la fantaisie à un Gouverneur de promulguer un tel acte, en insérant simplement au *Journal Officiel* de

la colonie, l'arrêté de promulgation sans le texte promulgué, on se trouverait en face de ce résultat incroyable, mais cependant possible, d'une population forcée d'obéir à une législation qui n'aurait jamais été publiée nulle part.

Notons encore que, s'il y a des formes spéciales à observer dans une colonie pour la promulgation d'un texte législatif, il est indispensable, sous peine de nullité, que l'arrêté du gouverneur observe rigoureusement ces formes. La Cour de cassation a décidé, dans cet ordre d'idées, que, dans les établissements français de l'Océanie, le Gouverneur devait, aux termes de l'article 109 du décret du 28 décembre 1889, pour exercer son pouvoir, prendre l'avis du Conseil privé.

Où doit être publié le texte des lois et décrets relatifs aux colonies?

Où doit être publié ensuite l'arrêté de promulgation?

La plupart du temps, le texte lui-même de l'acte porte l'indication des publications officielles où il sera inséré. Ordinairement, la formule employée vise l'insertion au *Bulletin des Lois* du Ministère des Colonies, au *Journal Officiel* de la Colonie, et, quand l'acte présente un intérêt général, au *Journal Officiel* de la République Française.

Quant à l'arrêté de promulgation qui doit être publié dans la colonie, il est inséré dans le *Bulletin Officiel* ou le *Journal Officiel* de la Colonie.

Que décider en cas de disparition de l'acte qui a rendu une loi applicable à une colonie? La Cour de cassation, en pareille circonstance, a décidé qu'il

fallait rechercher dans l'organisation même de la colonie, dans l'application de fait de la loi, la preuve de l'existence de cet acte.

Le cas s'est présenté en 1878, dans une affaire de douanes (Aff. Pronier. Cass. civ., 18 février 1878) au Sénégal. La loi applicable à l'espèce était celle du 22 août 1791, et il n'était plus possible de déterminer en vertu de quel acte cette loi avait été primitivement déclarée applicable au Sénégal. La Cour de cassation rendit un arrêt où on lit l'attendu suivant : « Attendu que cet état de choses (application constante au Sénégal de la loi du 22 août 1791, sur les douanes) constaté par l'arrêt attaqué suppose qu'à une époque antérieure, que les changements survenus dans la domination à laquelle cette colonie a été soumise. Ne permettent pas de préciser, cette loi y a été régulièrement mise en vigueur, puisque le principe même de son application a servi de base aux actes de l'autorité publique qui y ont organisé l'administration douanière... » La Cour de cassation admet qu'on peut suppléer à l'absence de texte formel par des preuves indirectes.

Un certain délai doit s'écouler entre la promulgation et la mise en vigueur de l'acte promulgué.

Un décret du 15 janvier 1853, en rendant applicables aux colonies un certain nombre de lois métropolitaines, a déterminé (article 3) les délais dans lesquels les lois, décrets et arrêtés promulgués seraient exécutoires. Il les a fixés, pour le chef-lieu, au jour même de la publication dans le journal officiel local, et a remis à des arrêtés des gouverneurs le soin de déterminer le délai d'application pour les autres localités.

Le décret de 1853, ajoutant que ces délais doivent

être proportionnellement fixés à la distance, contient là une disposition qui a été critiquée et jugée inutile et dangereuse (1), car un arrêté pris par un gouverneur en tenant compte des facilités des communications, et non pas uniquement des distances, pourrait être annulé pour excès de pouvoir.

La règle posée par le décret de 1853 a été modifiée, pour la Nouvelle-Calédonie et les Etablissements de l'Océanie, par les décrets constitutifs du gouvernement de ces colonies (décret du 12 décembre 1874, article 72; décret du 28 décembre 1885, article 59). D'après ces décrets, c'est seulement le lendemain de son insertion dans la feuille officielle que le texte promulgué est exécutoire aux chefs-lieux de ces deux colonies. Cette solution avait déjà été admise, en ce qui concerne la Cochinchine, par un décret du 14 janvier 1865. Aujourd'hui, la législation en Indo-Chine résulte d'un décret du 1er février 1902, relatif à la promulgation des actes officiels dans le Gouvernement général, dont l'article 2 est ainsi conçu :

« Les lois et décrets promulgués en Indo-Chine et les arrêtés des autorités locales sont exécutoires : 1° dans les villes constituées en municipalités, un jour franc après la réception à la mairie du *Journal Officiel* de la colonie; 2° dans les provinces, deux jours francs après la réception du *Journal Officiel* au chef-lieu de la province ».

Ces délais sont-ils d'application stricte, ou bien peuvent-ils être abrégés en cas d'urgence?

Le décret du 15 janvier 1853 a-t-il enlevé au Gou-

(1) Dislère, I, p. 245.

verneur le droit qu'il possédait antérieurement de rendre, en cas d'urgence, exécutoire immédiatement une loi ou un décret?

Par deux arrêts du 30 novembre 1854, la Cour de cassation s'est prononcée pour la négative. Toutefois, le Gouverneur doit dans ce cas : 1° déclarer l'urgence par un arrêté spécial, 2° prescrire des mesures exceptionnelles de publicité. En Indo-Chine, par exemple, le décret du 1er février 1902, dans son article 3, autorise le Gouverneur général, soit à abréger les délais en cas d'urgence, soit à les prolonger chaque fois que les circonstances l'exigent (1).

Un mot, pour finir, de la formalité de l'enregistrement. Les ordonnances constitutives des colonies de 1825, 1827, 1828, prescrivent au Gouverneur de faire enregistrer par la Cour d'appel les textes promulgués. C'était une formalité rappelant un état de choses existant sous l'ancien Régime. Elle est tombée en désuétude aujourd'hui. Elle n'est plus justifiée par notre organisation judiciaire et on peut la considérer même comme contraire au texte de l'article 3 du décret du 15 janvier 1852. On admet que le dépôt au greffe des textes des lois promulguées peut tenir lieu d'enregistrement.

III

Il nous faut maintenant examiner brièvement quelques difficultés qui se sont présentées dans l'application des lois aux colonies.

(1) Pour la métropole, les ordonnances du 27 novembre 1816 (article 4) et du 18 janvier 1817.

Nous avons dit que les lois, pour être applicables aux colonies, devaient y être promulguées. Il y a cependant des lois qui sont applicables aux colonies sans y avoir jamais été promulguées. Il en est quelques-unes que l'on doit regarder comme y étant en vigueur *ipso facto*. Ce sont les lois métropolitaines rendues sous l'empire de la constitution du 5 fructidor an III jusqu'à la constitution du 22 frimaire an VIII (22 août 1794, 13 décembre 1799). La constitution de l'an III avait, en effet, proclamé l'application simultanée de toutes les lois aussi bien aux colonies que dans la métropole. Ces lois n'ont été abrogées, après l'an VIII, qu'au fur et à mesure des transformations de la législation (1).

Que doit-on décider en ce qui concerne l'application aux colonies des lois fondamentales de l'Etat? La jurisprudence n'est pas absolument fixée à ce sujet. Dans certains cas, on a pensé qu'une promulgation spéciale des lois était indispensable.

Le Code militaire avait été déclaré applicable à toutes les colonies par décret du 21 juin 1858; néanmoins un nouveau décret, celui du 21 mars 1868, l'a rendu applicable à la Cochinchine. De même, la loi du 2 mars 1878 a étendu à l'île Saint-Barthélemy toute la législation en vigueur à la Guadeloupe. Mais il est d'autres exemples d'une jurisprudence contraire de la Cour de cassation. En ce qui concerne l'Algérie, le Code forestier y est devenu de plein droit en vigueur par le fait seul de la conquête, sans

(1) Il est à remarquer que ces lois n'étaient applicables qu'aux colonies restées possessions françaises à cette époque, c'est-à-dire à la Guadeloupe, la Guyane, le Sénégal et la Réunion.

qu'on ait eu recours à une promulgation spéciale, attendu, a-t-on dit,..... que la conquête et l'occupation de l'Algérie y ont introduit virtuellement les lois générales de la métropole, alors existantes, destinées à protéger les Français dans leurs personnes et leurs propriétés, dans la mesure où les circonstances du temps en permettent l'application ; qu'en ce qui concerne, par exemple, le Code forestier, les droits de l'Etat sur les forêts devenues sa propriété, n'ont pu demeurer sans une protection légale. (Cass. Crim., 25 janvier 1883, aff. Jaya Ould, D. P., 83, I, 365; 17 novembre 1865, aff. Lixem, D. P. 66, I, 95). La même question s'est posée à propos de l'application des lois métropolitaines à Madagascar après la conquête sanctionnée par la loi du 6 août 1896. L'affirmative a été, ici encore, soutenue par un arrêt de la Cour de Tananarive du 8 mai 1897. (D. 1898, 2, 297, note Sarrut). La doctrine, ainsi que nous aurons ultérieurement l'occasion de le voir, critique vivement cette jurisprudence, car c'est là une règle qui est de nature à créer de très réelles difficultés dans l'application des lois. « On ne peut pas appliquer indistinctement, a-t-on dit, (1) toutes les lois françaises antérieures à l'annexion, qui forment une masse énorme, et le choix qu'on est contraint de faire entre elles est forcément arbitraire; c'est contraire, en outre, au droit international qui n'admet pas que la législation intérieure du pays conquérant saisisse de plein droit un territoire annexé en Europe; d'autre part, c'est contraire à l'exposé des

(1) Girault, ouv. cit.,I, 364.

motifs qui dit textuellement que « les lois françaises n'entreront en application qu'au fur et à mesure qu'elles auront fait l'objet d'une promulgation spéciale ». La jurisprudence conteste donc dans ce cas particulier cette dérogation aux principes ».

Il est d'autres lois encore qui deviennent applicables aux colonies par le fait seul de leur promulgation dans la métropole. C'est ainsi que les dispositions législatives applicables à certains citoyens français, comme les membres de la Légion d'honneur, sont en vigueur sans aucune promulgation aux colonies. De même, les règlements particuliers à l'armée s'appliquent aux soldats aux colonies sans aucune promulgation spéciale. « Le soldat exporte, dit M. Dislère, avec le drapeau, toute la législation militaire ».

Il est à remarquer, cependant, que, si les règlements militaires sont applicables aux colonies quand ils s'occupent de questions exclusivement militaires, ils doivent néanmoins être l'objet d'une promulgation faite selon les formes ordinaires si un citoyen civil peut y être intéressé.

Le Code de justice militaire, parce que certaines de ses dispositions peuvent intéresser des civils, a été déclaré applicable aux colonies par le Sénatus-Consulte du 4 juin 1858 et le règlement d'administration publique du 21 juin 1858.

On a critiqué, avec raison, semble-t-il, la circulaire du 9 février 1884, qui a rendu applicable aux colonies le décret sur le service des phares du 23 octobre 1883, car c'était très certainement plutôt un décret qui eût dû intervenir en pareil cas.

La législation en vigueur dans une colonie devient-elle applicable à un territoire qu'une annexion postérieure ou un groupement administratif nouveau vient à y rattacher? Evidemment; les actes postérieurs à l'annexion s'y appliquent *de plano*, ce cas ne saurait présenter de difficultés; mais que doit-on décider au sujet de la législation antérieure à l'annexion?

La doctrine, à ce sujet, fait une distinction :

1° Si le territoire annexé ou rattaché à un autre groupement administratif ne possédait, avant l'annexion, aucune législation, s'il était, par exemple, vacant ou habité par des populations sauvages, l'extension de la législation en vigueur dans la colonie à laquelle le territoire vient à être rattaché s'opère de plein droit. « Un pays ne peut rester sans lois. »

Dans ce cas, on admet que les limites de la colonie sont purement et simplement reculées. « Il en est ainsi des lois et règlements du Congo français dans le territoire militaire du Tchad, qu'a constitué, mais sans le séparer administrativement de cette colonie, un décret du 5 septembre 1900, de même la législation édictée pour le Sénégal et ses dépendances a été étendue, dans son ensemble, au territoire militaire, qu'un décret du 20 décembre 1900, en le rattachant à ces possessions, a créé entre le Niger et le Tchad (1) ».

2° Si le territoire annexé, au contraire, possédait une législation avant l'annexion, le pays en conserve

(1) Dislère, *Traité de Législation coloniale*, I, 253.

le bénéfice après la conquête, à moins de dispositions formelles contraires. Une substitution tacite d'une législation à une autre, s'opérant par suite d'un changement de domination, serait difficilement admissible.

Une loi est nécessaire pour apporter un changement quelconque dans la législation précédant l'annexion ou le rattachement. C'est ce qui a eu lieu, notamment, lors de l'annexion de l'île Saint-Barthélemy à la Guadeloupe (loi du 2 mars 1878).

Le régime légal de Sainte-Marie de Madagascar est souvent cité aussi à ce point de vue. « Pendant quelques années, remarque M. Dislère, la colonie de Sainte-Marie de Madagascar est restée dans une situation anormale au point de vue du pouvoir législatif. Le décret du 17 octobre 1876 avait rattaché cette île à la Réunion comme dépendance, mais le régime des dépendances de la Réunion, prévu par l'article 193 de l'ordonnance de 1825, n'avait pas été établi ; le Sénatus-Consulte de 1854 n'étant pas applicable à cet établissement, en l'absence de tout texte législatif, il en résultait que Sainte-Marie de Madagascar restait soumise au même régime qu'avant son annexion à la Réunion. Cette situation a pris fin par la promulgation du décret du 29 octobre 1887, qui a rendu applicables à Sainte-Marie de Madagascar les lois, décrets et ordonnances qui ont promulgué ou modifié à la Réunion la législation civile, commerciale et criminelle en vigueur dans la métropole. Depuis cette époque, Sainte-Marie de Madagascar a été rattachée successivement à la colonie de Diégo-

Suarez, puis à Madagascar; les lois promulguées auparavant y sont toujours en vigueur (1) ».

Dans le même ordre d'idées, on doit envisager encore une autre hypothèse; c'est celle où une colonie française, après être restée soumise à une domination étrangère, vient à être restituée à la France. Quelle valeur la législation, émanant de l'autorité étrangère, garde-t-elle après son retour à la souveraineté française?

La question a été très controversée. Il semble que la jurisprudence puisse cependant se résumer dans les quelques règles directrices suivantes:

En principe, les colonies tombées au pouvoir de l'ennemi et restituées ultérieurement à la France sont censées être restées sous la loi française.

Cependant, on ne saurait refuser à l'autorité de fait le droit de règlement. Il a été jugé que les règlements, dûment promulgués, avaient force de loi, surtout lorsqu'ils se rapportaient à l'administration de la justice (2).

Toutefois, il faut remarquer que la loi étrangère ne saurait avoir plus d'effet que si elle eût émané de l'autorité française, et par conséquent porter atteinte à des droits acquis antérieurement (3).

Lorsque la domination étrangère vient à cesser, les lois et règlements qui en émanent perdent toute autorité. Il a été jugé qu'une ordonnance anglaise ayant fixé l'intérêt légal à la Martinique à 5 0/0 ne

(1) Dislère, ouv. cit., I, 227.

(2) Cassation, 18 février 1829 (aff. Thélusson), 15 avril 1819 (Regis Leblanc), 13 juin 1826 (Calmez).

(3) Cass. 25 février 1840 (Deslandes), S. 40. 1, 958, P. 41. 1. 72.

pouvait régir un contrat de prêt passé sous le régime des lois françaises (1).

Quelles sont les lois applicables aux colonies en voie de formation? Qui a qualité pour légiférer dans une contrée occupée par nos troupes? C'est là encore une question qui intéresse notre étude. On admet que le commandant de la force armée est considéré comme investi de tous les pouvoirs et, par conséquent, du pouvoir législatif et réglementaire. (Voir arrêté du 10 avril 1855 pour la Nouvelle-Calédonie, par exemple).

Mais, à défaut de règlements arrêtés par les chefs militaires, quelles lois doivent être ultérieurement appliquées par les Tribunaux?

On distingue:

1° Si les crimes et délits portent atteinte à la sûreté des troupes du corps d'occupation, la loi française s'applique à l'égard des étrangers ou des indigènes, même si la loi n'a pas été promulguée; c'est du reste une règle absolue en droit international. (Cass., 24 août 1865, Gonzalès, S, 65, I, 466. P. 65, 1.208. D, 65, I, 501);

2° S'il s'agit de régler un différend entre deux Français, à plus forte raison doit-on admettre l'application de la loi française, qui ne saurait être ignorée de deux nationaux. (Ordonn. 28 avril 1843, art. 5. Décret du 25 juillet 1864, art. 18);

3° Mais s'il s'agit d'appliquer les lois françaises à des indigènes ou à des étrangers résidant, il serait injuste de les leur appliquer sans promulgation. La

(1) Cass. 7 août 1843 (Robert), S. 43, I, 841, P. 43, 1, 295.

promulgation est nécessaire, le contraire ne serait pas équitable. La loi et la jurisprudence sont du reste formelles en ce sens. (Ord. 28 avril 1843, art. 2. Ord. 10 avril 1855. Décret du 25 juillet 1864, art. 11).

Cependant, pour les crimes et délits commis par des indigènes contre des Français, la Cour de cassation paraît vouloir appliquer à l'inculpé la loi française. D'après sa doctrine, les lois générales de la métropole sont devenues obligatoires par le seul fait de la conquête et de l'occupation, dans la mesure où les circonstances le permettent, sans qu'on puisse opposer le défaut de promulgation locale (1). (Cass., 17 nov. 1865, S, 66, I, 267).

Une dernière question reste encore à examiner : Quelle est l'autorité des lois et décrets promulgués et publiés dans une colonie, hors de cette colonie ? Peuvent-ils s'imposer aux tribunaux d'une autre colonie ?

« La Cour de cassation a décidé qu'un acte ayant force de loi dans une colonie, rendu conformément à la constitution générale de cette colonie, est également valable, soit dans la métropole, soit dans une autre colonie, alors même qu'il n'a pas été rendu dans les formes obligatoires pour la métropole ou cette autre colonie (2) ».

La question, qui présente un certain intérêt au double point de vue de la nationalité et de la capacité électorale, est très controversée. Nous nous contenterons de la signaler, car ce serait sortir du cadre

(1) Fuzier-Herman, V° *colonies*, n°s 131-141.
(2) Dislère, ouv. cit., 254.

de cette étude, que d'entrer plus avant dans les discussions très subtiles qu'elle a soulevées.

Nous avons, dans tout ce qui précède, eu en vue les colonies; que doit-on décider en matière de pays de protectorat? Quel est le pouvoir qui est compétent pour légiférer dans ces pays?

Le régime législatif dans les pays de protectorat est très complexe, en raison de la diversité des formes que peut revêtir le protectorat lui-même. Les pouvoirs conservés par le gouvernement de l'Etat protégé et ceux que revendique l'Etat protecteur, dépendent du traité de protectorat. Il est donc assez difficile de délimiter de façon précise quel est exactement le législateur dans ces pays.

Il serait peut-être plus judicieux de rechercher quel est le législateur compétent dans chacun des pays de protectorat, mais c'est là un travail très délicat et très spécial, qui pourrait à lui seul fournir matière à une longue étude. Nous nous bornerons à en indiquer les principes essentiels.

En général, on peut dire que le souverain protecteur légifère sur toutes les questions concernant les relations extérieures du pays protégé, puisque l'essence même du protectorat réside justement dans l'abandon de toute souveraineté extérieure. En outre, le souverain protecteur légifère sur toutes les matières d'administration intérieure, dont l'abandon lui a été implicitement ou explicitement consenti par l'état protégé, dans le traité de protectorat.

« Le souverain local conserve tout le reste, à charge d'obtenir le visa du représentant de l'Etat protecteur, toutes les fois que l'acte à intervenir doit

être appliqué par les tribunaux de cet Etat, ou même simplement atteindre ses nationaux, lesquels sont, par principe, hors de la juridiction locale.

Quelle est l'autorité compétente pour légiférer dans l'Etat protégé ? Le Parlement ou le Pouvoir exécutif?

La question n'a jamais été positivement tranchée; en fait, le gouvernement a pris l'initiative d'assimiler les pays protégés aux colonies soumises au régime des décrets, conformément à l'article 18 du Sénatus-Consulte de 1854, et de légiférer pour les pays de protectorat par voie de décrets. Le fondement juridique de cette pratique paraît résider dans le fait que la loi autorise le chef de l'Etat à ratifier le traité de protectorat et à en faire exécuter les clauses; par suite, un décret simple organise tout ce qui a trait aux services abandonnés par l'Etat protégé à l'Etat protecteur (1) ».

C'est ainsi que la loi du 15 juin 1885 a permis au Président de la République de ratifier le traité du 6 juin 1884, passé avec l'Empereur d'Annam. La ratification a donc été faite par le décret simple du 2 mars 1886. De même, le traité de Hué, ayant enlevé à l'Empereur d'Annam la souveraineté intérieure en ce qui concerne les douanes, les travaux publics, les contributions indirectes, le régime sanitaire, la justice, au regard des français et des étrangers, des décrets simples ont valablement statué sur toutes ces questions. Le reste de l'administration intérieure appartient à l'Empereur d'Annam, sauf,

(1) Fuzier-Herman, V° *Protectorats*, n° 85.

s'il y a lieu, contre-seing du Résident général, représentant le Président de la République française.

Cette théorie, dans la pratique, est très commode, et n'a jamais, jusqu'à présent, soulevé de protestations de la part du Parlement. Celui-ci, du reste, reste toujours libre d'évoquer, le jour où il le veut, les matières qu'il croit devoir soumettre au régime de la loi votée par lui. C'est ce qu'il a déjà fait à plusieurs reprises, notamment quand il s'est agi d'étendre le régime douanier métropolitain aux pays de protectorat de l'Indo-Chine (loi du 11 janvier 1892, art. 3) et lors des emprunts intéressant les mêmes pays (lois des 10 février 1896 et 25 décembre 1898).

CHAPITRE VII

CRITIQUES ET PROJETS DE RÉFORME

Sommaire :

Le régime actuel est vague, imprécis, il prête à l'arbitraire.

Exemples de cette imprécision. — Quelques défauts caractéristiques.

Le régime des décrets. — Critiques dont il est l'objet.

Inconvénients résultant de l'absence d'une loi organique coloniale.

Les remèdes proposés. — Principaux projets de réforme.

Proposition de loi Isaac (1890).

Projet de loi Jules Roche (1891).

Proposition de loi Godin.

Proposition de loi Louis Brunet.

Le régime législatif colonial français, dont nous venons d'exposer longuement les principes essentiels, est, comme on a pu le constater au cours de cette étude, extraordinairement compliqué.

On aurait pu croire, en présence des transformations multiples qu'il a subies depuis le temps de l'ancienne monarchie que, par une lente évolution historique, on aurait finalement abouti à l'établissement d'un système stable, commode et logique. Il

n'en a rien été. Au terme de cette étude nous sommes obligé de constater l'anarchie législative qui règne en France dans cette question pourtant capitale, car elle touche au cœur même de l'organisation coloniale et des rapports de la métropole et des colonies.

Nous nous sommes demandé quel était en France le législateur colonial : les textes, la jurisprudence, la simple « coutume » administrative qui se fonde sur la tradition « des précédents », nous ont répondu : c'est le Président de la République, c'est-à-dire le chef du pouvoir exécutif, c'est aussi le Parlement, c'est-à-dire l'organe constitutionnel régulier du pouvoir législatif, c'est aussi le Ministre des colonies, les gouverneurs généraux, les gouverneurs locaux, les hauts fonctionnaires agents du pouvoir exécutif, enfin, brochant sur le tout, c'est aussi le Conseil d'Etat qui crée la jurisprudence, qui interprète les textes trop obcurs.

Que deviennent, avec un pareil système, les principes de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ? Que devient la théorie, fondamentale en matière constitutionnelle, de la séparation des pouvoirs ?

Imprécision, incohérence, instabilité, tels sont les caractères que présente, il faut bien le reconnaître, la législation coloniale actuelle.

Imprécision constitutionnelle, d'abord, dans l'organisation du pouvoir de légiférer. Quel est le fondement exact, au point de vue constitutionnel, du pouvoir législatif dont est investi le chef de l'Etat ? Est-ce un pouvoir propre ou est-ce au contraire un pouvoir délégué ? Le régime des décrets, par suite, est-

il ou non légal ? D'autre part, le Parlement, constitutionnellement investi du pouvoir législatif, a-t-il le droit de déléguer ce pouvoir au Président de la République ? Peut-il légalement aussi légiférer pour les colonies qui ne comptent pas de représentants dans son sein ? Et le droit « d'évocation législative » que s'arroge, en certains cas, le Parlement, repose-t-il sur une théorie constitutionnelle vraiment solide ?

Que d'imprécision, que de vague, que d'arbitraire presque dans toutes les règles constitutionnelles actuellement en vigueur. Le Sénatus-Consulte de 1854, pierre angulaire de tout le système, a-t-il lui-même une valeur constitutionnelle ? Toutes ces questions sont discutées et beaucoup ne sont résolues que grâce à des subtilités de juristes qu'il est vraiment regrettable de voir s'étaler dans une question qui demanderait avant tout à être bien clairement posée et résolue.

Imprécision législative aussi ; car un pouvoir législatif établi et exercé dans des conditions aussi défectueuses ne peut produire qu'une œuvre imprécise. Les auteurs qui ont étudié de près le régime législatif des colonies se sont complus à en relever les bizarreries et les anomalies, à signaler les excès de pouvoir qui ont été commis à la faveur justement de cette imprécision désastreuse pour tous, colons ou indigènes. Les exemples abondent. On cite fréquemment l'espèce suivante, qui montre nettement un Gouverneur modifiant une loi qu'il était chargé d'appliquer intégralement, abusant ainsi de son pouvoir discrétionnaire : un décret du 8 mars 1886 avait déterminé les attributions judiciaires des agents du

gouvernement français à Madagascar. Le 2 avril 1891, une loi institua dans la colonie des tribunaux français. L'un des décrets qui firent suite à cette loi autorisait le résident général, si les besoins du service l'exigeaient, à prendre des arrêtés, provisoirement exécutoires, sur diverses matières, mais il maintenait les tribunaux indigènes et les usages locaux dans les affaires civiles. Par arrêtés des 9 novembre 1896, 21 novembre 1897, 15 février 1898, le résident n'hésita pas à remanier cette législation indigène, en vertu de son pouvoir discrétionnaire et à introduire notamment des éléments européens dans les tribunaux locaux. « Si les gouverneurs des colonies ou les résidents généraux, a-t-on remarqué, peuvent par arrêtés réglementer les détails d'application des décrets rendus par le chef de l'Etat, ils n'ont, en aucun cas et dans aucune circonstance, le pouvoir d'en modifier les dispositions, à moins d'y être autorisés par le texte des décrets eux-mêmes (1) ».

Des mesures de ce genre sont franchement illégales et cependant des excès de pouvoir analogues sont fréquents. Ne cherchons point nos exemples dans les temps trop contemporains, afin de ne froisser aucune susceptibilité, mais ouvrons des correspondances coloniales déjà vieilles de dix ans — ce qui est beaucoup en politique — et nous n'avons presque que l'embarras du choix pour nos citations. Le 13 février 1898, le Gouverneur général de l'Indo-

(1) *Recueil de Législation et de Jurisprudence coloniale*, 1898, I, p. 53-54.

Chine prend un arrêté qui dispense le service des douanes et régies de la production de marchés réguliers en ce qui concerne les marchés d'opium; or, cet arrêté viole directement les dispositions de l'article 77 du décret fondamental du 2 novembre 1882, sur la comptabilité publique, car il modifie une mesure législative promulguée par le Président de la République, contresignée par un ministre, et le Gouverneur général, en dépit des pouvoirs que lui confère le décret constitutif de ses pouvoirs, du 21 avril 1891, ne saurait s'arroger un pareil droit sans les excéder formellement.

C'est encore un autre arrêté, en date du 18 février 1898, émanant d'un des résidents supérieurs de l'Indo-Chine, prescrivant aux fermiers de l'alcool de déposer leurs cautionnements dans les caisses des douanes et non à la Caisse des dépôts et consignations, en violation des dispositions formelles du règlement général sur la comptabilité publique.

Poursuivons. Une loi est nécessaire, avons-nous dit, pour modifier le territoire colonial de la France. C'est là une règle constitutionnelle qu'on peut considérer comme bien établie. Cependant nous voyons, par arrêté du 15 janvier 1890, le Gouverneur du Sénégal, de sa propre autorité, replacer sous le régime du protectorat certains territoires antérieurement annexés à la colonie. Le Conseil général de la colonie protesta. Mais le Conseil d'Etat, saisi, refusa d'examiner le fond de la question. Un décret du 15 décembre 1891 vint couvrir l'arrêté du Gouverneur. Ce décret lui-même était-il suffisant en face de l'article 8 de la loi constitutionnelle du

16 juillet 1875 qui dispose, comme nous l'avons précédemment rappelé, que c'est le Parlement qui seul a le droit de procéder à une cession, à un échange ou à une adjonction de territoire? Il semble bien qu'ici c'était le Parlement et lui seul qui avait le droit de détacher du territoire français des pays conquis par les armes ou annexés à la suite de traités réguliers, pour les soumettre à nouveau à la domination des chefs indigènes.

Beaucoup de difficultés proviennent des conditions défectueuses dans lesquelles est établie la formalité de la promulgation de la loi aux colonies. La seconde promulgation par les soins du Gouverneur complique inutilement le libre jeu des institutions législatives. Il y a certaines promulgations locales dont on n'a pu retrouver trace et qu'on a dû cependant, par la suite, considérer comme faites; de là des difficultés(1). D'autres fois, d'autres lois ont été promulguées deux fois, comme le Code civil qui a été promulgué au Sénégal en 1805 et en 1830 (2).

Cette formalité de la promulgation dans la colonie, dont l'utilité est très contestable, entraîne beaucoup d'autres obscurités dans le régime législatif des colonies, témoin ce qui s'est passé à Madagascar. C'est là un exemple topique qui vaut bien la peine de s'y arrêter un instant.

Nous avons vu, en étudiant les conditions d'application de la loi métropolitaine aux colonies nouvellement acquises, qu'il faut en principe, pour qu'une

(1) Cass. 25 juin 1880, *Journal de droit criminel* 1880, p. 219.
(2) Bordeaux, 28 mai 1889, S. 90, 2, 230.

loi y soit exécutoire, qu'une promulgation de cette loi intervienne sous forme de décret, sauf en Algérie, où des dispositions législatives spéciales régissent la matière ; c'est là une règle habituellement suivie.

A Madagascar, un cas des plus curieux s'est présenté. Malgré la règle énoncée ci-dessus, qui veut qu'aux colonies aucune loi ne soit applicable qu'en vertu d'une disposition spéciale de la loi elle-même ou d'un décret, quatre textes sont venus, semble-t-il, déroger à ce principe.

Ces textes sont :

1° D'abord, l'article 2 du décret du 28 décembre 1895, qui dispose : « En toute matière, les tribunaux français de Madagascar appliquent les lois françaises, qui sont et demeurent promulguées dans l'île et ses dépendances, ainsi que les lois locales visées pour exécution par le résident général. La publication des lois résultera de l'arrêté du résident général ordonnant leur dépôt au greffe du tribunal de première instance, pour être tenu à la disposition des justiciables. Toutefois, une disposition spéciale et motivée du jugement ou de l'arrêt peut constater, en fait, que la loi française est actuellement inapplicable » ;

2° En second lieu, l'article 19 du décret du 9 juin 1896 : « En matière civile et commerciale, les tribunaux français appliquent les dispositions du Code civil et du Code de commerce en vigueur en France. En matière de simple police, de police correctionnelle et en matière criminelle, ils ne peuvent prononcer d'autres peines que celles établies par la loi française » ;

3° En troisième lieu, l'article 38 du même texte :

« Seront promulgués, suivant les formules prescrites, les dispositions des lois et Codes français qui seront rendues applicables à Madagascar et dépendances ».

4° Enfin, la loi du 6 août 1896 déclarant Madagascar et les îles qui en dépendent colonie française; cette loi était précédée d'un exposé des motifs où on relève le passage suivant : « Selon le régime du droit commun, en matière coloniale, les lois françaises s'étendront désormais à l'île de Madagascar, mais, modifiées ou non, elles n'y entreront en application qu'au fur et à mesure qu'elles y auront fait l'objet d'une promulgation spéciale ».

En s'appuyant sur ces quatre textes, la Cour d'appel de Tananarive a rendu plusieurs arrêts qui, par leur répétition, tendent à former une jurisprudence décidant que la législation métropolitaine française, tout au moins la législation antérieure à 1893, était de plein droit applicable à la colonie. C'est là une jurisprudence qui a été très vivement critiquée, d'autant plus que certains arrêts tendent à admettre que toute loi, promulguée en France, s'étend à l'avenir de plein droit à Madagascar. L'assimilation pour l'avenir, comme pour le passé, d'une colonie à la métropole serait un acte sans précédent et contraire à toutes les traditions. Chaque fois que la législation française sur une matière a été transportée en bloc dans une colonie, c'est seulement de la législation en vigueur au moment de l'extension, qu'il s'est agi, jamais de la législation future. Pour l'avenir, le droit commun, c'est-à-dire le régime de la loi spéciale, a toujours repris son empire. Il

n'existe aucune raison pour supposer que les décrets de 1895 et 1896 doivent avoir une autre portée.

Du reste, malgré les dispositions énoncées dans ces textes, le régime législatif de Madagascar a été établi sur des bases différentes. Beaucoup de lois françaises ont été déclarées applicables à Madagascar par les soins du Gouverneur général. C'est ainsi qu'a été promulguée, le 25 mai 1897, la loi du 2 août 1877, sur les réquisitions militaires, et la législation sur les successions vacantes, le 6 avril, la loi du 8 juin 1893 modifiant certains articles du Code civil, le 21 octobre 1899, le décret du 30 septembre 1887 sur la répression disciplinaire des infractions commises par les indigènes du Sénégal, le 25 novembre, la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée.

De son côté, le pouvoir central n'a pas hésité non plus à rendre des décrets portant application à Madagascar des lois antérieures à 1896. Citons notamment le décret du 16 février 1901 (divers articles de la loi sur la presse), le décret du 28 octobre 1902 (législation des brevets d'invention), le décret du 19 février 1903 (législation sur les marques de fabrique).

De telle manière que le principe posé par les décrets de 1895 et 1896 et reconnu par la Cour d'appel de Tananarive, aggravé même par elle, est loin d'avoir été toujours rigoureusement suivi. Les seules lois françaises qui ont été rendues applicables à Madagascar, en 1895 et 1896, sont les lois métropolitaines alors existantes, et sous la condition d'une promulgation qui n'a eu lieu que dans une

mesure très restreinte et qui, vraisemblablement, ne se produira plus guère. Exception doit être faite, bien entendu, pour les cinq Codes, dans la mesure où ils ont été rendus applicables par les articles 14, 19, 21 et 26 du décret du 9 juin 1896. La jurisprudence de la Cour d'appel de Tananarive, qui considère comme étant de plein droit en vigueur à Madagascar toutes les lois antérieures à 1896, ne semble donc pas devoir être suivie(1).

L'étude de ce point particulier de la législation de Madagascar dénote une fois de plus très nettement l'incohérence qui règne dans la matière et qui crée l'imprécision que nous avons signalée au début de ce chapitre.

Cette formalité de la promulgation des lois aux colonies est la source d'une foule d'autres difficultés encore dans l'application des lois. Des divergences de vues incroyables dans la jurisprudence ont là leur origine. La loi du 30 août 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire ne fut promulguée ni à la Martinique ni à la Guadeloupe. Par un arrêt en date du 21 novembre 1891, la Cour de Cassation a décidé qu'elle était applicable à la Martinique parce qu'elle était d'ordre public; et, d'un autre côté, par un arrêt du 2 mars 1893, la même Cour a jugé que cette loi ne pouvait être appliquée à la Guadeloupe parce qu'elle n'y avait pas été promulguée. Comprenne qui pourra des contradictions de ce genre.

(1) Toute cette question a été étudiée de très près dans un article du *Recueil de Législation et de Jurisprudence coloniale* de Dareste et Appert, *partie doctrine*, 1904, VII, p. 33-39.

Aussi, la plupart des auteurs estiment-ils aujourd'hui qu'il conviendrait de supprimer la seconde promulgation faite par le Gouverneur, car c'est là une complication inutile et créatrice de perpétuelles difficultés. « Il y a là, dit M. Girault, une cause d'obscurité et de confusion qu'il serait facile de faire disparaître, en n'exigeant plus qu'une seule promulgation émanant du Président de la République, pour la partie de la législation coloniale faite dans la métropole, et du Gouverneur pour la partie de cette législation qui serait faite dans la colonie (1) ».

Quant aux autres défectuosités du régime, beaucoup d'auteurs et d'hommes politiques s'entendent pour les attribuer à deux grandes causes essentielles :

1° Le régime des décrets, créé par l'article 18 du Sénatus-Consulte du 3 mai 1854;

2° L'absence d'une loi organique réglant l'organisation législative des colonies.

Le régime des décrets, dit-on, prête à l'arbitraire. Il crée l'instabilité de la législation et, finalement, il excite la défiance et le mécontentement des colons.

Ces critiques, il faut bien le reconnaître, renferment une très grande part de vérité. Le système des décrets prête évidemment à l'instabilité de la législation, car il suffit de l'arrivée au pouvoir d'un ministre possédant des idées opposées à celles de son prédécesseur pour bouleverser complètement certains chapitres de la législation coloniale.

M. Appert, dans un article publié par la *Revue de droit public* en 1895 (III, 468), rapporte que six

(1) Girault, *Principes de colonisation*, I, p. 368.

décrets sont intervenus, en neuf ans, pour réorganiser l'administration judiciaire en Cochinchine. « S'imagine-t-on, ajoute cet auteur, le désarroi, si le Parlement s'avisait tous les deux ans de changer en France le nombre et la composition des tribunaux, leur ressort, leur compétence et leur fonctionnement, sans parler de la procédure. Tel est pourtant le régime auquel nous soumettons nos sujets de Cochinchine, c'est-à-dire des populations qui professent le culte de la tradition et ne respectent que les institutions qui durent ».

« Ce régime a son utilité et sa raison d'être, dit M. Girault, dans un passage très remarquable de son ouvrage sur la législation coloniale, quand il s'agit de donner à des acquisitions nouvelles une organisation sommaire toute provisoire. Un décret est très vite fait, rien n'est plus facile que de le changer, si l'on s'aperçoit que l'on s'est trompé, ce qui arrive fréquemment dans les débuts. A l'origine, c'est un avantage. Mais le régime des décrets est comme un baraquement en planches, très commode provisoirement ; il ne doit jamais être considéré comme un abri définitif. La maison en pierre, construite d'après un plan réfléchi, solide, bien close, dans laquelle on ne craint pas les intempéries des saisons, c'est la loi prudemment élaborée et longuement discutée, difficile à modifier une fois votée, abri sûr contre le caprice et l'arbitraire (1) ».

« Le régime des décrets, a dit encore M. Leroy-Beaulieu, dans son savant et classique ouvrage sur

(1) Girault, ouv. cit. I, p. 368.

la colonisation chez les peuples modernes, c'est un système déraisonnable à bien des titres, il a pour objet de soustraire aux représentants naturels l'examen d'affaires qui touchent gravement les intérêts nationaux présents et futurs; c'est donc un empiètement du pouvoir exécutif sur les attributions essentielles de la représentation du peuple; il a pour conséquence, en outre, de faire artificiellement le silence autour des questions coloniales, de les enterrer sans bruit, ou de les trancher avec le minimum possible de discussion et d'information; il excite à très juste titre la défiance et le mécontentement des colons (1) ».

A ces défauts on pourrait en ajouter encore un autre également grave, c'est qu'il encourage, en les facilitant singulièrement, les tentations qu'a le pouvoir central, en toutes occasions, de s'immiscer directement dans des questions de législation ou de réglementation qui devraient rester uniquement de la compétence des autorités locales.

Nous n'insisterons pas sur la seconde raison, indiquée plus haut, du mauvais régime législatif de nos colonies : l'absence d'une loi organique coloniale.

Tout l'ensemble de ce chapitre en est la justification la plus manifeste qu'il soit possible de présenter. Nous verrons plus loin s'il ne serait pas cependant plus judicieux de demander aux pouvoirs publics l'élaboration de plusieurs lois organiques s'appliquant à nos colonies groupées ensemble, suivant le degré d'avancement de leur éducation politique. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

(1) Leroy-Beaulieu, *De la Colonisation chez les peuples modernes*, 5e éd. 2, 691.

Il nous reste maintenant à indiquer à grands traits l'économie des projets de réforme qui ont été présentés, depuis 1870, au Parlement, pour remédier à ce défectueux état de choses.

L'une des réformes les plus intéressantes qui ont été proposées émane d'un sénateur colonial, M. Isaac, sénateur de la Guadeloupe. Elle est exposée dans un rapport qui est inséré *in extenso* au *Journal Officiel*(1). Nous n'en retiendrons que les dispositions essentielles. M. Isaac estime que les Sénatus-Consultes de 1854 et 1866 ont subi de telles modifications constitutionnelles ou législatives, depuis la chute du Second Empire, qu'une réorganisation de l'administration coloniale aux Antilles et à la Réunion s'impose.

Au point de vue spécial du pouvoir législatif qu nous intéresse, le projet Isaac aboutit aux conclusions suivantes :

1° Le régime des décrets serait maintenu, mais modifié. Son exercice serait soumis à certaines conditions;

2° Le Conseil supérieur des colonies réorganisé serait, en effet, obligatoirement saisi :

a). de toutes les questions d'ordre législatif à l'égard desquelles le gouvernement sera autorisé à statuer par voie de décret,

b). des questions qui lui seront expressément renvoyées par les lois et règlements.

Le rôle du Conseil supérieur des colonies, en cette matière, serait purement consultatif; il disposerait

(1) *Documents parlementaires*, Sénat, 1890, p. 237 et suiv.

du droit d'émettre des vœux touchant les questions coloniales.

3° Des lois ultérieures règleraient l'organisation spéciale de chaque groupe de colonies, en ce qui concerne notamment le mode d'établissement de la législation coloniale et la constitution, s'il y a lieu, des pouvoirs locaux (article 5).

4° Le régime commercial, la réglementation de la justice, de la magistrature, des cultes, des finances, des postes et télégraphes, font l'objet de dispositions spéciales.

Le régime commercial des colonies, comprenant l'établissement et les modifications des tarifs de douane, serait réglé, pour ce qui concerne les colonies représentées au Parlement, par des lois, après avis des Conseils généraux. Pour ce qui concerne les colonies non représentées au Parlement, et dans la limite des traités de protectorat, le régime serait établi par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après consultation des pouvoirs locaux ou du Conseil supérieur des colonies.

Les actes émanant du gouvernement et relatifs, en ce qui concerne les justiciables français, soit à la législation civile, pénale ou commerciale, soit à l'organisation judiciaire, seraient préparés d'un commun accord entre le ministre de la justice et le ministre chargé des colonies. De même pour ce qui serait relatif aux câbles et aux finances, etc.

5° Le projet Isaac cherche également à remédier aux difficultés indiquées précédemment, et qui sont relatives à la promulgation des lois et décrets dans les colonies.

Les lois et décrets concernant les colonies seraient promulgués par le fait de leur insertion au *Journal Officiel* de la République. C'est la suppression pure et simple de la promulgation locale que nous avons critiquée et dont nous avons montré les inconvénients.

Des décrets détermineraient dans quel délai, à partir de l'arrivée du *Journal Officiel* dans chaque colonie, les lois et décrets seraient exécutoires.

Ce projet de réforme était suivi d'autres propositions que M. Isaac comptait soumettre à la commission sénatoriale, entre autres : l'extension du domaine de la loi pour toutes les colonies représentées au Parlement français, la réforme de l'organisation de la Guadeloupe, de la Martinique, dans le sens de l'assimilation aux départements, l'organisation des colonies représentées au Parlement, mais autres que la Guadeloupe et la Martinique, l'organisation des colonies non représentées au Parlement et des protectorats.

Ce vaste programme de réformes n'aboutit à aucun résultat. Le Sénat refusa de passer à la discussion des articles et le projet Isaac n'eut pas de suite.

Il n'en demeure pas moins un document intéressant qu'il convenait de signaler ici.

En 1891, M. Jules Roche, alors ministre du commerce, de l'industrie et des colonies, présenta lui aussi un projet de loi au Sénat, concernant l'organisation politique et administrative des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Le titre 1^er^ visait spécialement le régime législatif. Les mesures proposées peuvent se résumer ainsi :

En présence de l'état avancé de l'éducation politique des populations de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, il semblait injuste de les maintenir plus longtemps sous un régime autre que celui sous lequel étaient placés les autres citoyens français; dans ces conditions, le projet Jules Roche proposait (dans son article 1er) qu'à l'avenir les lois votées pour la métropole seraient de plein droit applicables aux colonies, à moins que le législateur ne jugeant, au moment du vote, cette application impraticable ou dangereuse n'en décidât autrement.

« Mais, comme ajoutait l'exposé des motifs, il est certain qu'une règle aussi générale était susceptible de quelques exceptions; l'éloignement des colonies, leur climat, la nature de leur production, leur situation économique et financière, leur division territoriale, le défaut de main-d'œuvre, donnant naissance, sur certains points, à une réglementation particulière », l'article 2 énumérait les catégories de lois qui ne seraient pas *de plano* et par le seul fait de leur vote, applicables aux colonies : c'étaient les lois concernant le régime douanier, le régime de l'instruction publique, l'organisation judiciaire, les attributions des Conseils généraux et, enfin, le régime du travail et de l'immigration.

Les articles 4, 5 et 6 délimitaient la sphère d'action des décrets en disposant :

Article 4. — A défaut de disposition législative, des décrets rendus sur le rapport du ministre chargé des colonies, après avis du Conseil d'Etat, pourront statuer sur l'exercice des cultes, l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs civils et mi-

litaires, le notariat, les officiers ministériels et les tarifs judiciaires, et sur toutes les matières qui sont réglées, dans la métropole, par des édits, ordonnances ou décrets en forme de règlements d'administration publique.

Article 5. — Des décrets du Président de la République, rendus sur le rapport du ministre chargé des colonies, après avis du Conseil d'Etat, peuvent rendre applicables dans les colonies les lois autres que celles comprises à l'article 2, qui n'y sont pas en vigueur à la date de ce jour.

Les lois anciennes promulguées abrogeront toutes dispositions contraires.

Article 6. — Des décrets rendus sur la proposition du ministre chargé des colonies statueront sur les matières qui, dans la métropole, seront régies par de simples décrets.

L'article 7 délimitait l'action législative du gouverneur en matière d'application, dans les colonies, de lois métropolitaines.

Le Gouverneur prend des arrêtés et des décisions pour l'exécution des lois et décrets et pour régler les matières d'administration et de police.

Ces arrêtés seront, en toutes matières, sanctionnés comme le sont, dans la métropole, les règlements et arrêtés émanant de l'autorité administrative.

L'article 8 organisait les formalités de la promulgation des lois et décrets :

La promulgation des lois et décrets applicables aux colonies résulte de leur insertion au *Journal Officiel* de la République française. Ils sont exécutoires huit jours francs après que le *Journal Officiel*

qui les contient sera parvenu au siège du gouvernement.

Enfin, l'article 9 disposait : « Pour assurer l'exécution des lois applicables aux colonies, les dévolutions nécessaires d'attributions coloniales seront, dans le silence de la loi, réglées par un décret du Président de la République, rendu sur le rapport du ministre chargé des colonies, après avis du Conseil d'Etat » (1).

Le projet de loi Jules Roche contenait d'autres dispositions que nous ne faisons qu'indiquer, car elles ne rentrent plus dans le cadre de cette étude :

Le titre II s'occupait de l'organisation des pouvoirs publics aux Antilles et à la Réunion.

Le titre III s'occupait des Conseils généraux.

A signaler encore deux propositions de lois :

L'une, de M. le sénateur Godin, tendant à étendre aux colonies de l'Inde et de la Guyane le régime du Sénatus-Consulte du 3 mai 1854, appliqué aux Antilles et à la Réunion.

L'autre, de M. le député de la Réunion Brunet, tendant à supprimer purement et simplement le régime des décrets.

Cette mesure radicale est assez intéressante à signaler.

L'auteur de cette proposition, constatant « l'incohérence qui existe dans la manière dont est appliquée la législation qui régit les colonies », doutant même qu'il y eût une législation, demanda à la Chambre, pour réagir contre le pouvoir discrétion-

(1) *Journal Officiel, Doc. parl.*, Sénat, 1891, p. 213.

naire des Gouverneurs, le bon plaisir et le caprice administratif, de décider :

1° Qu'en aucun cas le Gouverneur ne pourra, en matière coloniale, procéder par voie de décrets, si ce n'est après avis du Conseil d'Etat et pour l'application des lois votées par le Parlement;

2° Qu'il y a lieu de réorganiser l'administration générale et locale et le régime des colonies, en groupant celles-ci suivant le degré d'avancement de leur éducation politique;

3° Qu'il y a lieu enfin de demander à la Commission des colonies de préparer un projet de loi organique en ce sens.

Aucun de ces projets de réforme, qui cependant contiennent un certain nombre de dispositions heureuses, n'a abouti.

Aujourd'hui encore, alors que la France dirige un empire colonial immense, la question reste entière et on vit sous un régime mal établi en théorie, incommode dans la pratique.

La conclusion de cette étude n'aura pas la prétention d'indiquer le remède à cet état de choses défectueux ; néanmoins, nous allons essayer de déterminer les considérations auxquelles il serait logique d'obéir dans l'élaboration d'une réforme vraiment sérieuse de notre organisation coloniale.

Auparavant, jetons les yeux hors de France et voyons comment cette question du « législateur colonial » a été comprise et résolue à l'étranger, chez les autres peuples colonisateurs, nos voisins, et aussi parfois nos rivaux.

CHAPITRE VIII

LÉGISLATION COMPARÉE. — LE POUVOIR LÉGISLATIF DANS LES COLONIES ANGLAISES, HOLLANDAISES, ALLEMANDES, ESPAGNOLES ET PORTUGAISES.

Sommaire :

Les grandes théories coloniales d'assujettissement, d'autonomie et d'assimilation, et les grands peuples coloniaux.

I. Le pouvoir législatif dans la législation coloniale anglaise.

Répartition des colonies anglaises en catégories distinctes. — Colonies de la couronne. — Colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable. — Colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable.

Organisation du pouvoir législatif dans chacun de ces groupes.

Le droit de la couronne. — Le droit des législations locales.

Exemples : Le pouvoir législatif dans la confédération australienne, dans l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud, dans l'Inde.

II. Le pouvoir législatif dans la législation coloniale hollandaise.

Les colonies néerlandaises.

Exemples d'organisation du pouvoir législatif dans le système hollandais : Les Indes néerlandaises.

III. Le pouvoir législatif dans la législation coloniale allemande.

Le pouvoir législatif de l'empereur en matière coloniale, son étendue et ses limites.

Le pouvoir législatif du chancelier et des fonctionnaires locaux.

IV. Le pouvoir législatif dans les législations coloniales espagnole et portugaise.

Colonies assimilées.

La représentation coloniale dans les parlements espagnol et portugais métropolitains.

Pour compléter cette étude, il peut être intéressant de placer ici, en regard du régime français que nous venons d'exposer en détail, un tableau au moins succinct des législations coloniales des principaux Etats et de voir comment, à l'étranger, on a résolu cette question particulière, si importante, du pouvoir législatif aux colonies.

Tous les systèmes coloniaux modernes se réclament, comme on sait, à des degrés divers et avec une netteté plus ou moins caractérisée, de trois grandes théories bien définies dans leur principe et dans leur application. C'est, d'abord, celle de l'assujettissement, ensuite, celle de l'autonomie, enfin, celle de l'assimilation.

Dans la thérorie pure de l'*assujettissement*, on aboutit aux conclusions suivantes : le pouvoir métropolitain est seul maître d'imposer aux colonies la législation qu'il juge le plus propre à favoriser ses intérêts particuliers. Dans ce système, les colons ne sont pas consultés, l'Etat ne leur accorde ni repré-

sentation parlementaire, ni représentation locale. Leurs vœux, leurs besoins, n'entrent pas en ligne de compte dans la politique métropolitaine, le législateur colonial est le pouvoir central lui-même ou son représentant ; c'est tantôt le souverain lui-même qui édicte les lois et décrets coloniaux, sans consulter les intéressés, c'est tantôt son agent local — un gouverneur — qui est investi de pouvoirs quasi absolus et légifère en son nom. Le système de l'assujettissement est le plus ancien, c'est un système d'exploitation coloniale à outrance ; on l'a pratiqué, en France, dans les premiers temps de l'expansion coloniale, aux XVI^e^ et XVIII^e^ siècles, aussi bien qu'à l'étranger, en Espagne et au Portugal. Il s'est adouci peu à peu et a fini par disparaître, sinon entièrement, au moins dans ses principes essentiels, devant les deux autres systèmes de l'autonomie et de l'assimilation.

Dans un système purement *autonomiste*, les lois applicables aux colonies sont faites par une assemblée locale, par un parlement local qui, élu par les colons, légifère pour la colonie, comme le parlement métropolitain, élu par l'ensemble des citoyens de la mère-patrie, légifère pour elle. Vis-à-vis de la métropole, la colonie garde des rapports de dépendance définis, mais suffisamment larges pour lui permettre de se gouverner et de s'administrer elle-même. Le Gouverneur, agent métropolitain, n'a dans la colonie qu'une autorité souvent purement nominale. Il règne et ne gouverne pas. Comme une sorte de souverain constitutionnel, il choisit des ministres parmi les hommes politiques investis de la confiance

du parlement colonial, et assiste à peu près impuissant à la gestion des affaires locales.

Cette théorie n'admet pas l'envoi au parlement métropolitain de députés coloniaux; ce serait, du reste, tout à fait inutile et sans raison d'être, puisque le parlement métropolitain ne légifère pas pour les colonies et que chaque colonie a un organe propre de législation dans son parlement local.

Dans la pratique, la législation coloniale peut être très semblable à la législation métropolitaine, car elle en procède directement très souvent, mais elle peut aussi en être très différente pour être d'accord avec les usages et les mœurs des indigènes de la colonie ; en tous cas, elle est complètement distincte, car elle provient d'organes législatifs distincts.

Dans le système de l'*assimilation,* le pouvoir législatif est le même pour les colonies et pour la métropole, la législation métropolitaine et la législation coloniale sont bien souvent identiques. Toutes les lois nouvelles promulguées pour la métropole s'appliquent également en principe aux colonies, quelquefois sans prescription spéciale du législateur. « Les représentants des colonies participent d'ailleurs, dit M. Girault, à la confection des lois, dans les mêmes conditions que ceux de la métropole. Elles envoient au parlement des députés ou des sénateurs élus de la même manière et possédant les mêmes droits que leurs collègues. En France, les colonies arrivées à un certain degré de développement ont été représentées dans toutes les Assemblées républicaines. La Constitution de 1876 a accordé

aux Antilles espagnoles, Cuba et Puerto-Rico, des représentants dans les deux Chambres. En Portugal. depuis la Charte de 1826, toutes les colonies, sauf la Guinée, envoient des députés au Parlement (1) ». C'est là le trait caractéristique du système.

M. Girault, dans un passage très remarquable de ses *Principes de Législation coloniale*, a exposé quelle était, à ce point de vue, la théorie de l'assimilation: « Les colonies, dans cette conception, dit-il, sont considérées comme un simple prolongement du sol de la patrie. Ce sont les provinces d'ultra-mare, comme disent les Espagnols, ou des départements plus éloignés que les autres, voilà tout.

« Sans doute, il existe une solution de continuité entre ces différentes parties du territoire, mais où a-t-on vu que cette continuité était nécessaire pour que les mêmes lois fussent applicables? Est-ce que la Corse, en France, les Açores et Madère, en Portugal, les îles Baléares, les présides du Maroc et les Canaries, en Espagne, ne sont pas considérés comme parties intégrantes du territoire métropolitain? L'Algérie, les îles du Cap-Vert, les îles espagnoles du Golfe de Guinée, ne sont pas sensiblement plus éloignées. Dès lors, ce n'est que d'une manière purement arbitraire que l'on peut fixer une ligne de démarcation entre ces deux parties du territoire ». La distance n'est rien depuis le développement des voies de communication, « il n'y a donc, en raison, aucun motif de distinguer et de refuser aux colonies

(1) Girault, ouv. cit., I, 58.

le bénéfice de la législation jugée bonne pour la métropole. Le but est de soumettre progressivement aux mêmes règles les différentes parties du territoire. »

Et M. Girault rappelle ce mot de M. Dislère, dans son *Traité de Législation coloniale*, qui ne fait qu'exprimer l'opinion générale « que le but à poursuivre doit être la création progressive de véritables départements français ».

La politique d'assimilation a été, on a pu le constater au cours de cette étude, la politique de prédilection de la France. On l'a vue poussée jusqu'aux plus extrêmes conséquences au temps de la Révolution, éclipsée sous le Consulat, sous l'Empire, reparaître sous la monarchie de Juillet et en 1848. Après une nouvelle éclipse jusqu'en 1870, elle a gagné depuis, sous la Troisième République, malgré la création d'un Ministère des colonies, un terrain considérable, et c'est la politique d'assimilation qui apparaît véritablement aujourd'hui comme la politique traditionnelle et constante de la France républicaine.

« Chacune de ces trois formules, remarque M. Girault (1), assujettissement, autonomie, assimilation, correspond à un type abstrait qui n'a jamais été réalisé nulle part dans toute sa plénitude, pur de tout alliage étranger. Il n'y a pas de société concrète

(1) Girault, ouv. cit., I, p. 72-73.

qui puisse se plier ainsi à réaliser une conception simple de l'esprit.

Les besoins, les passions, les habitudes et les intérêts des hommes ne consentent jamais à s'immoler sur l'autel de la logique pure, pour l'amour de la symétrie.

Chacune de ces formules indique seulement une préférence de l'esprit, sous l'empire de laquelle les hommes politiques ont agi lorsque, en prenant telle ou telle mesure, ils ont orienté dans tel ou tel sens la politique coloniale de leurs pays (1). »

Nous étudierons sommairement, successivement, l'application de ces théories dans les diverses législations des principaux peuples colonisateurs européens :

1° Dans la législation anglaise; 2° dans la législation hollandaise; 3° dans la législation allemande; 4e dans la législation espagnole et portugaise.

I

Législation anglaise : Les colonies britanniques sont politiquement divisées en trois grands groupes :

1° Les possessions indiennes, qui dépendent de l'Indian-Office et constituent un groupe de colonies à part;

2° Les pays de protectorat : (Niger, Est-Africain, Somali, Nord-Bornéo), qui relèvent du Foreing-Office, c'est-à-dire du ministère des Affaires Etrangères;

3° Les colonies proprement dites, administrées par

(1) Girault, ouv. cit, I, p. 72-73.

le véritable ministère des colonies anglais : le Colonial Office.

Nous reviendrons ultérieurement sur l'organisation du pouvoir législatif dans les colonies des deux premiers groupes.

Les colonies du troisième groupe sont surtout intéressantes à notre point de vue. L'usage s'est établi, en Angleterre, de les répartir en trois classes :

1° Les colonies de la couronne;

2° Les colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable;

3° Les colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable.

Dans les colonies de la première classe — colonies de la couronne, — la couronne exerce un plein contrôle sur la législation; l'administration coloniale est confiée à des fonctionnaires publics, placés sous la direction du gouvernement métropolitain.

Dans les colonies de la deuxième classe — colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable, — la couronne n'a qu'un simple droit de veto sur la législation, mais exerce un plein contrôle sur tous les fonctionnaires publics.

Dans les colonies de la troisième classe — colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable, — la couronne n'a plus qu'un simple droit de veto sur la législation et n'exerce de contrôle sur aucun fonctionnaire public, excepté le Gouverneur.

A la première classe appartiennent :

Gibraltar,

Le Honduras Britannique,

Le Gouvernement des Iles-sous-le-Vent,
La Trinité et Tabago,
Les Falkland,
La Gambie,
Sierra-Leone,
La Côte d'Or,
Lagos,
Sainte-Hélène,
Ceylan,
Les Etablissements du détroit de Malacca,
Hong-Kong,
La Nouvelle-Guinée et les Fidji.

Le gouvernement métropolitain tient toutes ces colonies très étroitement sous sa dépendance. A leur tête est placé un haut fonctionnaire, qualifié généralement du titre de « gouverneur et commandant en chef ». Son autorité est extrêmement étendue. A Gibraltar, à Sainte-Hélène, il fait seul la loi; dans les autres colonies, il est assisté, dans l'exercice de ses fonctions, d'un conseil qui présente un double caractère, un double aspect: c'est tantôt un conseil exécutif, quand il n'est composé que des principaux fonctionnaires de la colonie, c'est tantôt un conseil législatif, quand à ces hauts fonctionnaires viennent s'ajouter quelques notables choisis par le gouvernement.

La compétence de ces deux conseils s'applique à la confection des lois locales, à l'examen du budget, à toutes les questions que leur soumet le Gouverneur. Leur rôle est néanmoins purement consultatif, c'est toujours le Gouverneur qui reste le seul maître — sous le contrôle du gouvernement métropolitain — de décider dans le sens qui lui plaît.

2° Les colonies de la deuxième classe, à institutions représentatives sans gouvernement responsable, sont :

Maurice,
Natal,
La Guyane britannique,
Les Bermudes,
Les Bahama,
La Jamaïque,
La Barbade,
La Confédération des Iles-sous-le-Vent,
Et enfin Malte.

On peut même y ajouter Chypre, bien que restée sous la souveraineté nominale du Sultan.

Dans ces colonies, la population participe dans une large mesure à la gestion de ses propres intérêts.

L'organisation est la suivante : Un Gouverneur, assisté d'un conseil exécutif et d'un conseil législatif, mais ces conseils sont constitués autrement que dans la classe précédente et ont des attributions beaucoup plus étendues. Un certain nombre de notables entrent dans la composition du conseil exécutif. Son rôle n'est plus seulement consultatif, son intervention devient obligatoire dans certains cas. Quant au conseil législatif, il n'est plus composé de fonctionnaires et de membres choisis par l'administration, mais une bonne partie de ses membres est élue par les habitants de la colonie. A la Barbade, aux Bahama, aux Bermudes, il existe même, à côté du conseil législatif, une assemblée législative entièrement élue. Le conseil législatif dans ces colonies, composé de fonctionnaires et de notables désignés par l'administra-

tion, n'a plus qu'un rôle de chambre de contrôle. La législation locale, de son côté, « fait à peu près souverainement la loi de la colonie. Elle vote les recettes et les dépenses, surveille l'administration, sans que celle-ci toutefois ait à répondre de ses actes devant elle. » De là le nom des colonies de cette deuxième classe : colonies à institutions représentatives, sans gouvernement responsable.

3° Le Dominion du Canada,
Terre-Neuve,
Le Cap,
Les Etats Australiens,
La Nouvelle-Zélande,

jouissant d'une autonomie à peu près absolue, forment les colonies de la troisième classe : les colonies à institutions représentatives, avec gouvernement responsable.

Leur liberté politique n'est limitée que par l'obligation de respecter les droits de souveraineté métropolitaine. On y remarque :

1° Une assemblée législative, ou Chambre basse, élue par les habitants;

2° Un conseil législatif, ou Chambre haute, soit nommée directement par la couronne, soit élue par les colons;

3° Un conseil exécutif, dont les membres choisis dans les Chambres, prennent ordinairement le titre de ministres et assurent la marche des services publics;

4° Au-dessus de ces trois organismes politiques, un Gouverneur.

Tout ce système fonctionne selon les règles du régime parlementaire. Le Gouverneur, sorte de sou-

verain constitutionnel, ne peut rien faire qu'avec le concours des membres du conseil exécutif, responsables devant les Chambres, d'où le nom qui caractérise cette troisième catégorie de colonies.

Théoriquement, le droit de souveraineté de la couronne reste entier et sans limite.

1° La couronne seule a qualité pour réglementer tout ce qui touche aux rapports des colonies avec l'étranger, traités et conventions diplomatiques, législation consulaire et internationale, droit de paix et de guerre, règlements maritimes et militaires.

2° La couronne peut seule fixer ou modifier par une loi organique et fondamentale le régime constitutionnel des colonies acquises par voie de cession ou de conquête.

3° La couronne a le droit d'opposer son *veto* à toute mesure législative votée par une législature locale. Toutes les lois coloniales sont, dans la pratique, ratifiées par elle.

De son côté, le Parlement anglais jouit des prérogatives suivantes :

1° Le régime constitutionnel des colonies, acquises par droit du premier occupant, est fixé ou modifié par lui.

2° Il peut accorder aux colonies des subventions sur le budget de l'État.

3° Il est, en dernière analyse, le législateur colonial suprême, étant libre d'appliquer aux colonies toute loi d'intérêt général votée dans la métropole, et ses décisions priment de plein droit et annulent au besoin celles des législatures locales qui seraient en opposition avec les textes nouveaux.

4° Enfin, il est le grand administrateur des colonies qui, quel que soit leur régime, restent soumises à son autorité, le Parlement pouvant, s'il le juge utile, intervenir souverainement dans les affaires intérieures de toutes les colonies du Royaume-Uni(1).

En principe, la législation locale discute et vote la loi; le Gouverneur signe le bill proposé et le rend ainsi exécutoire, soit directement, soit sous réserve de l'approbation de la couronne, suivant les cas.

Si la loi proposée venait à se trouver en contradiction avec une loi anglaise, comme le parlement local sait très bien qu'en cas de conflit le dernier mot resterait toujours au parlement métropolitain, il n'entre pas en conflit avec lui et procède différemment : il demande avec déférence au gouvernement de rapporter l'ancienne loi anglaise, qu'il estime devenue contraire aux intérêts de la colonie, et c'est seulement après que ce rappel a été obtenu qu'il procède à la discussion et au vote de la loi nouvelle.

Le Gouverneur, choisi toujours par la couronne avec le plus grand soin, jouit dans les colonies britanniques d'attributions considérables. En matière législative, il a le droit d'approbation des lois votées par les Chambres locales. Il peut l'exercer, suivant les matières, soit directement sans réserve, si des instructions lui donnent le pouvoir de légiférer sur

(1) « La couronne cesse de légiférer toutes les fois qu'il existe une assemblée législative dans la colonie. Par exception, la couronne s'est réservée le droit de légiférer, par voie d'*orders in concil* dans la Guyane, à Malte et à Maurice, bien que ces colonies aient une Chambre législative ». A. Girault : *Des Rapports politiques entre Métropole et Colonies*, p. 391, d'après Tarring Law *Relating to the colonies*, p. 71.

cette question sans en référer à la couronne, soit sous réserve de l'approbation du gouvernement métropolitain. Dans ce cas, la loi est soumise à une procédure particulière. Le bill est transmis par le Gouverneur au ministre des colonies. Celui-ci le défère d'abord à un conseiller attaché à son département, ce conseiller en examine la légalité, il voit si le gouvernement n'a pas outre-passé ses pouvoirs, si la loi ne renferme pas une disposition quelconque qui soit contraire aux prérogatives de la couronne et aux lois fondamentales du royaume, si enfin elle permet bien à la colonie d'atteindre le but que sa législature s'est proposé en le votant.

Le bureau du commerce est appelé à donner son avis quand la proposition de loi se rattache à une question commerciale. Puis, un rapport est dressé résumant les observations que comporte l'affaire. Le gouvernement en prend connaissance et statue. Rarement, la loi est infirmée, car s'il s'agit d'une question d'administration intérieure, comme c'est presque toujours le cas, on laisse les choses suivre leur cours.

On aboutit ainsi, dans la législation anglaise, à l'autonomie la plus large qu'il soit possible de rêver, sauf dans les pays non organisés et qui relèvent du Foreign-Office, sauf aussi dans les colonies de la couronne, où règne un régime très autoritaire; comme nous l'avons indiqué, l'Angleterre s'emploie à donner à ses colonies le maximum d'autonomie compatible avec le degré de leur civilisation.

Une étude plus détaillée de chacune des colonies britanniques confirmerait les principes généraux qui

viennent d'être brièvement exposés ici; nous ne l'entreprendrons pas, afin de ne pas excéder les limites de ce travail, mais qu'il nous soit cependant permis d'examiner comment fonctionne le pouvoir législatif dans la confédération australienne, par exemple. En terminant l'étude sommaire de la législation anglaise, nous dirons aussi quelques mots du fonctionnement du pouvoir législatif dans l'Inde.

Depuis le 13 juillet 1900, les colonies britanniques de Nouvelle-Galles du Sud, de Victoria, de l'Australie du Sud, du Quennsland, de l'Australie de l'Ouest et de la Tasmanie constituent un état fédéral, doté d'une constitution réglant soigneusement l'organisation politique de l'Australie(1). L'établissement de cet état fédéral a naturellement laissé subsister l'ancienne organisation politique de chacun des états fédérés, de telle manière que l'étnde du pouvoir législatif en Australie est double.

Elle comporte, d'abord, l'étude du pouvoir législatif attribué au parlement fédéral par l'acte constitutionnel de 1900, puis, en second lieu, celle du pouvoir législatif dans les législatures locales.

I. L'article 1er de la Constitution dispose : « Le pouvoir législatif de la Fédération repose dans un parlement fédéral, qui se compose du Roi, d'un Sénat, d'une Chambre des représentants.

Dans la Fédération australienne, le roi est représenté par un *Gouverneur-Général*, qui jouit de tous les pouvoirs qu'il plaît au roi de lui assigner.

(1) Voir L. Vossion : *L'Australie nouvelle et son avenir.* Paris, Guillaumin, in-8°, 1902, p. 152-155.

Le *Sénat* est composé de représentants des états, élus pour six ans, renouvelables par moitié tous les trois ans. Chaque état compte au Sénat le même nombre de représentants, quelle qu'en soit la population. Le Sénat représente en effet les états, en tant que personnes politiques.

La *Chambre des Représentants*, au contraire, n'est élue que pour trois ans, et le nombre des députés est, pour chaque état, proportionnel à sa population. C'est la Chambre qui représente particulièrement la population australienne tout entière.

En matière législative, ces trois organes politiques ainsi définis, qui, selon le droit public anglais, constituent le « Parlement », fonctionnent de la façon suivante :

Aux termes de l'article 51 de la Constitution australienne de 1900, le Parlement a le pouvoir de faire des lois sur un certain nombre de points qui ont été expressément et limitativement spécifiés, 39 exactement, savoir :

En premier lieu, le trafic et le commerce de la Fédération avec d'autres pays et des états fédérés entre eux. Ce droit entraîne l'établissement d'un tarif général des douanes applicable à toute l'Australie. Chaque état n'en garde pas moins le droit de réglementer ses tarifs intérieurs,

Ensuite, les impôts, sous la réserve qu'il ne sera pas fait d'exceptions favorisant certains états ou portions d'états,

Les emprunts à contracter gagés sur le crédit public de la Fédération,

Les services postaux, télégraphiques, téléphoniques ou autres similaires,

La défense navale et militaire de la Fédération et des différents états et le contrôle des forces destinées à exécuter et à défendre les lois fédérales,

La police maritime et les pêcheries,

Les monnaies, leur frappe et leur cours légal,

Les banques d'état,

Les poids et mesures,

Les lettres de change,

Les faillites et l'insolvabilité,

Les droits d'auteur, les brevets pour inventions et dessins, les marques de fabrique,

La naturalisation et les étrangers, l'immigration et l'émigration,

Le mariage et les procès matrimoniaux,

Les pensions aux invalides et à la vieillesse,

Les procédures civile et criminelle et l'exécution des jugements rendus par les tribunaux des divers états,

La condition des citoyens de toute race, autres que les aborigènes de chaque état, pour lesquels il est reconnu nécessaire de faire des lois spéciales,

Les affaires étrangères, les relations de la Fédération avec les îles du Pacifique,

Le contrôle des chemins de fer en ce qui concerne les transports pour le service militaire ou naval de la Fédération, la construction des chemins de fer,

La conciliation et l'arbitrage en vue de prévenir

et d'arranger les querelles industrielles qui dépassent les limites de chacun des états.

En outre :

Tous les objets à propos desquels le parlement d'un État en a référé au parlement fédéral, mais sous cette réserve que la loi ainsi faite n'aura d'effet que pour cet état et pour les états qui, plus tard, adopteront cette loi.

Enfin, l'exercice à l'intérieur de la Fédération, à la requête des parlements de tous les états que la question touche directement, ou, d'accord avec eux, de tout pouvoir qui, lors de l'établissement de la constitution, ne pouvait être exercé que par le parlement du Royaume-Uni, ou par le Conseil fédéral de l'Australie.

Le Sénat et la Chambre des représentants jouissent du droit d'initiative législative, mais dans des proportions inégales. C'est la Chambre des représentants qui l'exerce dans toute sa plénitude, le Sénat ne peut, notamment, l'exercer pour proposer des lois en vue de l'emploi des réserves ou des fonds publics, ou pour proposer un impôt (article 53).

L'élaboration et le vote des lois fonctionnent comme dans tout régime parlementaire. Toutefois (article 53), le Sénat n'a pas le droit de modifier les lois proposées par la Chambre créant des impôts ou affectant les revenus ou fonds publics aux services annuels ordinaires du gouvernement. Il n'a pas, non plus, le droit de modifier les lois proposées en vue d'augmenter une charge ou d'établir un impôt quelconque. Le Sénat a le droit cependant de renvoyer à la Chambre des représentants toute loi

proposée qu'il n'a pas le droit de modifier, en demandant par message la suppression ou la modification de toutes clauses ou parties y contenues. La Chambre, dans ce cas, peut accorder lesdites suppressions ou modifications telles qu'elles sont demandées.

Il est un cas très curieux précisé à l'article 57 de la Constitution, qui intéresse directement l'exercice du pouvoir législatif.

« Si la Chambre des représentants adopte une loi quelconque offerte à ses votes, et si le Sénat la rejette, ou n'arrive pas à la voter, ou la vote avec des amendements que la Chambre des représentants refuse d'accepter, et si, après un intervalle de trois mois dans la même session, ou dans la suivante, la Chambre des représentants vote de nouveau la loi proposée, avec ou sans amendements, quels qu'ils soient, faits, suggérés ou acceptés par le Sénat, et si le Sénat rejette ladite loi, ou n'arrive pas à la voter, ou la fasse avec des amendements que la Chambre des représentants refuse d'accepter, le Gouvernement général pourra dissoudre simultanément le Sénat et la Chambre des représentants. Mais cette dissolution ne pourra avoir lieu dans les six mois qui précèderont la date où expirent naturellement, du seul fait du temps, les pouvoirs de la Chambre des représentants.

« Si, après la dissolution faite dans ces conditions, la Chambre vote de nouveau la loi proposée avec ou sans les amendements faits, suggérés ou votés par le Sénat, et si le Sénat rejette ladite loi, ou n'arrive

pas à la voter, ou la vote avec des amendements que la Chambre refuse d'accepter, le Gouverneur pourra convoquer une réunion plénière des membres du Sénat ou de la Chambre.

« Les membres présents à cette réunion pourront délibérer et devront voter ensemble sur la loi en question, telle qu'elle a été proposée en dernier lieu par la Chambre, et sur les amendements, s'il en existe, qui y ont été ajoutés par une Chambre et qui ont été repoussés par l'autre. Les amendements qui auront été acceptés par une majorité absolue des membres du Sénat et de la Chambre seront considérés comme votés, et si la loi proposée, avec ses amendements s'il y a lieu, votés de cette manière, est acceptée par la majorité absolue de la totalité des membres du Sénat et de la Chambre, elle sera regardée comme ayant été dûment votée par les deux Chambres du parlement, et elle sera présentée au Gouverneur-Général, pour être soumise à l'approbation du Roi ».

L'approbation de la loi par le Roi constitue le dernier terme de l'élaboration de la loi fédérale.

La loi, une fois votée par les deux Chambres, est présentée au Gouverneur-Général pour la « sanction royale ». Le Gouverneur-Général doit alors déclarer s'il la sanctionne au nom du Roi — c'est l'approbation expresse dont il a été question plus haut — ou s'il la réserve pour « le bon plaisir du Roi ».

Le Gouverneur-Général peut retourner à la Chambre dont elle émane toute loi qui lui est ainsi présentée pour la sanction royale, et il peut transmettre en même temps, tout amendement qu'il croira devoir

recommander, et les Chambres pourront examiner cette recommandation (article 58).

Quant à la sanction royale, elle pourra être refusée dans l'année qui suivra la date de la sanction du Gouverneur-Général (article 59). L'annonce de ce refus, faite par le Gouverneur-Général à chacune des deux Chambres verbalement, ou par message, ou par proclamation publique, entraînera l'annulation de la loi à dater du jour où l'annonce du refus aura été rendue publique.

Enfin, une loi proposée, qui aura été réservée pour « le bon plaisir du Roi », ne saurait entrer en vigueur à moins que, dans les deux années à courir du jour où la loi aura été présentée au Gouverneur-Général pour la sanction du Roi, le Gouverneur-Général n'annonce verbalement ou par écrit à chacune des deux Chambres, ou par proclamation, que la loi a reçu la sanction royale (article 60).

Reste à examiner l'exercice du pouvoir législatif dans les législatures locales.

Nous le ferons brièvement, car dans chaque état australien le régime parlementaire fonctionne avec deux Chambres représentatives, sensiblement de la même façon que le régime fédéral qui vient d'être exposé. Ce qui varie, ce sont les matières sur lesquelles s'exerce la compétence du corps législatif.

Le Corps législatif est investi d'une capacité législative générale, sauf en ce qui concerne les matières réservées au Parlement fédéral. Toute loi fiscale qui serait en conflit avec une loi émanant du Parlement fédéral serait considérée comme nulle et de nul effet.

Les méthodes employées pour la conduite des affaires, pour la manière de faire passer les projets de loi sont, pour la plupart, modelées sur celles du Parlement métropolitain ou du Parlement fédéral.

Chacune des deux Chambres collabore à la confection des lois. En général, n'importe quelle mesure peut avoir son origine dans l'une ou l'autre Chambre ; toutefois, les projets de loi se rattachant aux finances doivent émaner de l'assemblée législative, ainsi que les projets de loi modifiant la constitution de l'une des Chambres.

Bien que les pouvoirs des deux Chambres soient égaux, il est à remarquer que c'est la Chambre des représentants qui a une influence prépondérante, due, sans doute, à son caractère représentatif.

Reste, après le vote de la loi par les Chambres, à obtenir l'assentiment de la couronne par l'entremise du Gouverneur. En droit strict, la couronne peut même, après l'approbation du Gouverneur, annuler la loi, dans l'espace de deux ans.

D'autre part, un certain nombre de lois, en vertu du droit britannique, doivent être réservées par le Gouverneur; toutefois, même pour ces lois, le Gouverneur peut, en cas d'urgence, les approuver, sauf quand elles sont en désaccord avec cellesde l'Angleterre ou opposées aux traités du Royaume-Uni. « En principe, cette approbation de la couronne est une formalité de pure précaution qui laisse à la colonie la plus grande liberté de législation puisque de 1855 à 1890 quinze lois seulemnt ont été réservées dans

l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud et aucune d'entre elles n'a été rejetée (1).

Quelques notes maintenant sur le pouvoir législatif anglais dans l'Inde complèteront utilement les indications qui précèdent, en jetant une certaine lumière sur une organisation très différente de celle qui vient d'être esquissée, mais qui, néanmoins, respecte, dans une très large mesure, le principe de l'autonomie qui est à la base de toute organisation coloniale anglaise.

La législation de l'Inde britannique contemporaine procède de sources multiples. Les principales formes de cette législation sont :

1° Les anciennes lois hindoues ou musulmanes. C'est là, en effet, un trait caractéristique du système que l'Angleterre a, dans bien des cas, et autant que possible, laissé aux Indiens leur législation. Les Codes indous et musulmans ont encore quantité de dispositions en vigueur, notamment pour tout ce qui touche la législation civile du mariage, de l'hérédité, de l'adoption, de la répartition de la propriété, des dispositions testamentaires, etc... Dans les lois même que les Anglais ont données à l'Inde, très souvent ils ont cherché à concilier les anciennes lois indigènes avec les dispositions nouvelles introduites, et se sont bien gardés de rompre violemment, par des mesures brutales, avec les traditions anciennes, de telle manière que, dans bien des cas, la législation anglaise nouvelle a revêtu plutôt le caractère d'une transformation et d'une amélioration

(1) *La Nouvelle-Galles du Sud*, traduit par Albin Villeval, 1896. Sydney, in-3°, p. 13.

de l'ancienne législation indigène que d'une substitution pure et simple. L'Angleterre a obtenu ce double résultat de ne pas heurter de front des traditions séculaires, auxquelles une population immense est religieusement attachée, et de respecter le principe autonomiste précédemment indiqué.

2° La deuxième forme importante de législation consiste dans les actes du Parlement.

Aux Indes, comme partout, le Parlement reste, en effet, toujours maître de légiférer par des actes spéciaux, mais il faut reconnaître qu'il exerce ce droit très rarement. « Les actes qu'il vote ont presque toujours pour objet des questions qui intéressent la constitution générale de l'Inde et non pas le détail de l'administration. Parfois aussi, mais très rarement, ce sont des lois de procédure, des questions d'état de personnes et de dévolution de biens.

« En dehors de ces matières, qui, quelquefois, peuvent être réglées par le Parlement, le mode ordinaire de légiférer dans l'Inde anglaise est de le faire sur place (1) ».

3° La troisième source de la législation anglo-indienne est celle qui procède du Conseil législatif qui assiste le Gouverneur-Général dans l'exercice de ses fonctions.

A certaines époques, au milieu du XIX^e^ siècle, quand il s'est agi de donner à l'Inde une législation, ce Conseil législatif a été assisté d'une Commission spéciale — The Indian Law Commission — qui, par

(1) Chailly-Bert : *La Législation qui convient aux colonies*, dans *Institut colonial international*, compte-rendu, session de Londres, 1903, p. 441-442.

l'importance de ses travaux, apparaît comme le législateur principal. Bien qu'elle ne soit pas un organe législatif permanent, elle a joué à cette époque un trop grand rôle dans l'histoire législative de l'Inde pour que nous la passions sous silence.

Nommée en 1833, la Commission des lois indiennes fut chargée par le Parlement et par le Ministre de l'Inde à Londres d'aller, sur place, procéder à une enquête sur la justice et sur la loi. « A la tête de cette Commission fut placé un des hommes les plus illustres de l'Angleterre, Macaulay, qui déjà appartenait à l'administration des Indes en qualité de membre du Conseil, avec le titre de « *Law member* », quelque chose comme directeur de la justice. A peine à la tête de cette Commission, Macaulay y apporta son esprit de méthode (1) ». On esquissa d'abord le plan du Code pénal à l'usage de l'empire des Indes, mais la Commission ayant été souvent interrompue dans sa tâche, soit par la mauvaise santé de ses membres, soit par la politique intérieure ou extérieure qui en suspendait les travaux, vingt ans s'écoulèrent avant que le projet, qui avait paru en 1837, fût voté. Pendant ces vingt années, la Commission n'était pas cependant restée inactive, d'autres projets de Codes avaient été préparés : le Code de procédure civile date de 1859, d'autres lois avaient été élaborées : loi sur le témoignage (Evidence act), sur la procédure criminelle, sur le commerce, sur la prescription, etc...

La législation qui sortit de tous ces travaux fut

(1) Chailley-Bert, ouv. cit., p. 442.

considérable. A la première Commission avait succédé une deuxième, puis une troisième Commission des lois indiennes. De grands jurisconsultes en avaient fait partie : Sir Henry Summer Mane, sir Barnes Peacock, sir James Stephens, etc...

Les Codes et les Lois que ces Commissions soumirent au vote du Conseil législatif sont très remarquables. A beaucoup d'égards, ils sont supérieurs aux codes des autres nations, les plus anciens de tous et qui ont servi de modèles à tous, même aux codes anciens de la Louisiane, de la Suisse, de l'Italie, de l'Allemagne. Applicables dans l'Inde britannique à tous les habitants blancs ou de couleur, peut-être à cause de ce caractère quasi-universel, sont-ils très en avant sur ce qui avait pu convenir aux seuls indigènes. Il n'en reste pas moins vrai qu'ils constituent un monument législatif de premier ordre qui fait le plus grand honneur à ses auteurs et au pays qui en a dirigé l'exécution.

Les Commissions des lois indiennes étaient des organes temporaires de législation, malgré la durée de leurs travaux; l'organe législatif permanent et ordinaire dans l'Inde, réside dans le *Conseil législatif.*

Le Conseil législatif est composé :

1° Du Gouverneur-Général, Vice-Roi pour l'Inde;

2° Des six membres du Conseil exécutif, dont l'un porte le titre de Law Member, le membre juridique, sorte de directeur de la Justice;

3° De membres libres européens, choisis par le Gouverneur-Général;

4° De membres libres indigènes également nom-

més par le Vice-Roi parmi les indigènes les plus susceptibles, par leur connaissance des mœurs et des institutions locales, de collaborer utilement à l'œuvre législative du Conseil. « Ce Conseil législatif est chargé de faire les lois, c'est-à-dire d'achever ou de reviser les codes et de faire des lois de circonstance. Mais ces lois que j'appelle de circonstance, continue M. Chailley-Bert (1), ne sont pas des lois portant seulement sur des points de détail, comme les arrêtés de nos gouverneurs français, ce sont des lois qui touchent à tout, à l'état des personnes, aux successions, à la dévolution des biens, par conséquent, à ce qu'il y a de plus grave en matière de législation ».

« La procédure suivie par ce Conseil législatif, pour l'élaboration des lois, est très curieuse : l'initiative des lois n'est pas réservée exclusivement au Gouverneur-Général ; tout membre peut déposer un projet de loi; mais nulle proposition ne peut être déposée sans que le Gouverneur en soit averti, et celui-ci peut, s'il trouve cette proposition mauvaise, demander au membre de la suspendre durant un certain temps. Une fois qu'elle est déposée, et non refusée, elle est imprimée; à la demande des membres indigènes, elle est traduite dans telles langues indigènes qu'il convient; à peine traduite, elle est publiée, non seulement dans la « *Gazette of India* » (Journal Officiel), mais dans ce qu'on appelle le « *Verncular Press* », dans la presse indigène, et cela dans toutes les régions de l'Inde intéressées qui représentent une agglomération suffisante. A partir du

(1) Chailley-Bert, ouv. cit., p. 444.

jour où elle est ainsi imprimée dans les gazettes indigènes, on la met en circulation parmi les chefs des provinces et les cours supérieures, et on attend leur avis qu'on a soin de provoquer ; il n'est pas passé outre à l'examen de la loi tant qu'on n'a pas reçu ces avis. Ceux-ci une fois reçus et examinés, de deux choses l'une : ou bien, ils laissent la proposition intacte en y demandant seulement quelques amendements sans grande importance, ou, au contraire, ils la bouleversent de fond en comble.

« Dans ce dernier cas, le membre qui a proposé cette loi et le Law Member du Conseil déposent un nouveau projet, qui est imprimé, traduit et publié à nouveau dans toutes les gazettes officielles et privées. Les chefs et les tribunaux consultés envoient encore leur avis et, à partir de ce moment, c'est le projet définitif, modifié suivant ces derniers avis, qu'on envoie devant le Conseil, après l'avoir traduit.

« Il est alors nommé une commission, composée notamment du membre qui a déposé la loi, et du Law Member (membre du Conseil), qui est en quelque sorte le Ministre de la Justice des Indes. Cette Commission fait un rapport. Les membres du Conseil administratif ont bien le droit de déposer des amendements; mais, ou bien ceux-ci sont sans importance, et alors il n'est besoin que de deux ou trois jours pour les faire imprimer, et on passe à la discussion; ou bien ils entraînent des remaniements profonds et si cela est, on procède alors avec ces remaniements comme on l'avait fait avec la proposition originelle, et on est obligé de nouveau de les traduire, de les distribuer et d'attendre les avis.

« Finalement, on arrive au moment où la procédure est en état, et on procède au vote. (1) »

La loi votée, elle ne devient pas *de plano* exécutoire, elle doit être soumise au Gouverneur-Général. Celui-ci a le droit de n'en tenir aucun compte et de demander un nouvel examen. « Quand il s'agit, non pas des lois civiles ou criminelles, mais de certaines lois (finances) qui ont été votées par le Conseil exécutif, le Gouverneur Général peut même davantage; il peut ce qu'on appelle « *over rule* », c'est-à-dire aller contre, prendre une décision opposée. Cela s'est fait dans certaines circonstances, notamment en 1877, par Lord Lytton, à propos des droits mis par le Conseil sur les fils de coton anglais. Mais quand il s'agit de lois votées par le Conseil législatif, le Vice-Roi n'a que le droit de lui demander un nouvel examen. » Il faut ajouter que c'est là un cas très rare, car en raison des précautions prises lors de la préparation de la loi, il est très difficile à une divergence d'opinions de se produire entre le Gouverneur-Général et le Conseil. En fait, le Gouverneur-Général approuve toujours les lois qui lui sont soumises et les promulgue.

4° Le Gouverneur-Général, depuis 1870 (2), jouit d'un droit propre de législation, en ayant le pouvoir de promulguer, « sans faire appel au concours du Conseil législatif », des « *régulations* » ayant force de loi dans les régions les moins civilisées de l'Inde. En outre, en cas d'urgence, le Gouverneur-Général

(1) Chailley-Bert, ouv. cit., p. 446.

(2) Loi de 1870, chapitre III de l'année 33e du règne de Victoria.

peut, de sa propre autorité et sans en référer au Conseil, rendre des ordonnances qui ont force de loi pour une durée de six mois. C'est un droit dont il fait, du reste, très rarement usage ;

5° Souvent encore, au lieu d'être faite de loin par le Gouverneur-Général, assisté ou non du Conseil, la loi peut être faite dans les provinces par les agents locaux, à qui le Gouverneur-Général délègue le soin d'étudier la législation qui convient le mieux aux indigènes. L'agent du pouvoir central étudie et rend compte au Gouverneur. Cette législation spéciale devient souvent l'origine de la législation provisoire dont il vient d'être parlé ci-dessus ; elle peut du reste subsister et être maintenue quand elle a été approuvée par le Gouverneur-Général en Conseil exécutif. « C'est, par exemple, sous l'empire de ces lois, que se sont trouvées pendant très longtemps la province montagneuse et difficile de l'Assam et la Haute-Birmanie, en 1885; c'est un procédé de législation spécial pour des pays qui présentent des difficultés particulières. »

Sir Richard Temple, dans son ouvrage sur l'Inde Britannique, est un admirateur passionné de cette législation : « La législation ainsi produite, conclue-t-il, peut réclamer un haut degré d'excellence, à côté des types prévalant chez les nations les plus avancées; c'est l'œuvre collective de jurisconsultes anglais, d'administrateurs anglo-indiens, de colons européens résidant dans l'Inde, d'indigènes choisis à cause de leur caractère et de leur intelligence. Elle incorpore les meilleurs principes de la jurisprudence anglaise et les adapte aux particularités de l'Inde. Elle vise

les besoins généraux de l'Empire et les besoins spéciaux des provinces. Elle est délibérée avec lenteur et a égard à l'opinion publique européenne et indigène. Quelques décrets promulgués par le gouvernement de l'Inde sont des spécimens de législation égaux aux meilleurs documents semblables d'aucun pays. »

Cet éloge, s'il est enthousiaste, au dire de nombreux jurisconsultes, n'est pas outré, et on doit reconnaître que, dans l'Inde, l'Angleterre a su résoudre un problème des plus délicats : faire accepter à une population, imbue de ses traditions, une organisation conforme à l'organisation politique qu'elle a jugée propre au développement de son empire et à l'établissement de sa domination. C'était là une tâche très ardue ; l'Angleterre a su l'accomplir avec le minimum de froissement et, dans bien des cas, avec beaucoup d'adresse. L'étude approfondie de l'histoire de la législation coloniale anglaise — celle de l'Inde en particulier — est très fertile en enseignements. Il est à souhaiter que nos coloniaux indo-chinois s'imprègnent bien à fond des principes caractéristiques de l'œuvre législative de l'Angleterre dans l'Inde et sachent, à l'occasion, en apprécier la puissance, en mesurer la grandeur et en imiter l'habileté.

II

Législation hollandaise. — L'organisation politique des colonies hollandaises se rapproche, par plus d'un point de comparaison, à l'organisation politique des colonies britanniques. Ses principes direc-

teurs sont cependant bien éloignés d'être les mêmes. « La Hollande considère ses colonies comme des sujettes qui ne peuvent être appelées à bénéficier du même régime que la métropole et encore moins à s'administrer elles-mêmes. La conséquence de cette doctrine, c'est que les colonies sont placées en dehors de la Constitution du royaume, qu'elles ne sont pas représentées au Parlement, et que tout ce qui les concerne est réglé souverainement par l'autorité de la mère-patrie. Cela ne veut pas dire qu'elles soient gouvernées arbitrairement ou despotiquement; au contraire, il n'y a pas de colonies au monde qui aient autant de garanties de bonne administration (1). »

D'après la Constitution hollandaise, les Etats-Généraux métropolitains sont investis d'un droit de contrôle absolu sur les colonies néerlandaises. Mais, en fait, les colonies disposent d'une indépendance extrêmement large vis-à-vis de la métropole : lois, organisation administrative et judiciaire, budget, armée, personnel, tout est distinct de la métropole, parce que les Hollandais ont fait de la décentralisasation.

Les Colonies néerlandaises forment trois gouvernements :

1° La Guyane ;

2° Les Antilles ;

3° Les Indes Orientales.

1° A la Guyane, le pouvoir législatif est exercé par des Etats coloniaux locaux, dont les membres sont élus par les habitants, suivant un système cen-

(1) *Grande Encyclopédie*, V° Colonisation, p. 1096.

sitaire. Les Etats discutent et votent les lois relatives à la colonie; mais celles-ci ne deviennent exécutoires qu'après promulgation du Gouverneur, qui détient le pouvoir exécutif et qui est nommé par la reine; le Gouverneur jouit du droit de dissoudre les Etats. En matière de législation financière, les Etats votent le budget, mais, s'il est en déficit, comme c'est presque constamment le cas, il doit être soumis à l'approbation des Etats métropolitains;

2° L'organisation du pouvoir législatif dans les Antilles hollandaises est très comparable à la précédente. L'Assemblée coloniale, cependant, n'est pas issue de l'élection : elle est nommée par la reine et le Gouverneur ne possède pas le droit de la dissoudre. Le reste des attributions législatives ne diffère pas sensiblement du régime précédemment décrit pour la Guyane;

3° Les Indes néerlandaises, qui constituent un immense empire ne comptant pas moins de 35,000,000 d'habitants, et comprenant des îles d'une superficie grande comme la France, sont administrées d'une façon spéciale. A la tête de la colonie est placé un Gouverneur-Général, assisté d'un Conseil. Les attributions de ce Gouverneur-Général, sorte de vice-roi, sont immenses, comme on peut s'en rendre compte en parcourant le chapitre II du *Reglerings-Règlement* de 1854. C'est à lui qu'appartient la plus large part du pouvoir législatif. Il exerce ce pouvoir à l'aide d'ordonnances générales, ayant force de loi et s'appliquant naturellement à toute l'étendue du gouvernement-général.

Au-dessous de lui on trouve des législateurs secondaires.

Ces législateurs locaux, en fait, ce sont les gouverneurs et résidents que le gouvernement hollandais a établis dans chacun des trois gouvernements et trente-quatre résidences de la colonie ; en principe, ce sont les « régents » et les « wedonos » indigènes, Il y a, comme on sait, dans les Indes Orientales, une double hiérarchie de fonctionnaires : des fonctionnaires européens qui détiennent la réalité du pouvoir et des fonctionnaires indigènes, princes autochtones, qui ont l'illusion du pouvoir, grâce à la déférence que leur témoignent les fonctionnaires hollandais et au faste oriental dont ils s'entourent.

En réalité, « le régent » ne prend aucune mesure législative sans avoir, au préalable, consulté le résident hollandais, mais il a l'illusion de décider en dernier ressort, car celui-ci ne lui adresse que des recommandations, jamais des ordres.

C'est un mode assez spécial de légiférer, qu'il pouvait être intéressant de signaler ici, car il a donné, dans les colonies néerlandaises, des résultats politiques très appréciables.

III

Législation allemande. — L'Empire allemand est tard venu dans l'histoire coloniale du monde.

Ce n'est qu'à partir de 1884, en effet, que l'Allemagne entra officiellement dans le monde colonial ; et encore, à cette époque, l'Empire n'entendait rien

fonder par lui-même ; son rôle se borna primitivement à favoriser la création de Compagnies de colonisation. Ces Compagnies, une fois formées et organisées, ne tardèrent pas à solliciter le protectorat impérial, et l'Empire allemand, qui n'entendait ni gouverner les populations indigènes des pays occupés par elles, ni assumer aucune des charges qu'entraîne l'administration directe, fut néanmoins amené rapidement à intervenir et à se substituer aux Compagnies. Dès ce moment, l'Empire allemand entre, bon gré mal gré, dans le mouvement colonial européen. Comme on l'a très justement observé : « Les Compagnies furent véritablement l'écran derrière lequel se dissimula l'Empire pour procéder, sans se compromettre, aux premiers essais et pour ne paraître lui-même qu'en connaissance de cause (1).

C'est en mars 1899 que l'Empire allemand ayant retiré l'exercice des droits de souveraineté à la dernière Compagnie existant encore, celle de la Nouvelle-Guinée, devint seul maître de ses colonies. Aujourd'hui, toutes les colonies relèvent directement de lui. Les Compagnies de colonisation n'ont plus qu'un but économique et commercial.

Aux termes du § 1[er] de la loi du 17 avril 1886, le pouvoir protectoral (Schutzgewalt) est exercé dans les territoires de protectorat (Schutzgebiete) par l'Empereur au nom de l'Empire. L'Empereur, d'après ce texte, est donc le législateur colonial par excellence. Aucun autre organe politique de l'Empire, ni

(1) R. Lobstein, *Essai sur la Législation coloniale de l'Allemagne*, p. 12.

le Reichstag, ni le Bundesrath, ni le Chancelier n'a par suite, à intervenir. L'Empereur peut, par voie d'ordonnances et de décrets, établir toute la législation des colonies.

En principe, le pouvoir de l'Empereur est effectivement illimité ; en fait, le pouvoir absolu du souverain subit des restrictions très importantes qui ssnt les suivantes :

1° Aux termes des §§ 2 et 4 de la loi du 17 avril 1886, le pouvoir législatif est retiré à l'Empereur en matière de droit civil, de droit criminel et de procédure judiciaire. Ce pouvoir en ces matières est réservé au législateur ordinaire de l'Empire, le Reichstag et le Bundesrath. Pour apporter des modifications aux lois en vigueur sur ces questions, une décision de l'Empereur n'est pas suffisante, il faut une loi d'Empire (Reichsgeretz).

2° L'Empereur ne peut ni supprimer ni modifier les lois de l'Empire et la Constitution.

3° En matière financière, la loi du 30 mars 1892 décide que le budget des colonies doit être présenté chaque année au Reichstag et au Bundesrath et être fixé par une loi. Tout emprunt ou toute garantie fournie par l'Etat doivent être autorisés, comme en France, par une loi, dans l'espèce par une loi d'Empire. Avant la loi de 1892, on établissait simplement un état des recettes et des dépenses qui servait à indiquer au Reichstag le montant des crédits nécessaires.

4° Une dernière limitation : bien que le gouvernement parlementaire n'existe pas en Allemagne, tous les actes et décisions prises par l'Empereur en vertu

de son pouvoir protectoral doivent être contre-signés par le Chancelier.

Toutes les questions concernant le droit civil, le droit pénal et la procédure judiciaire, restent, avons-nous dit, en dehors de l'action législative de l'Empereur. Elles sont réglées d'après les dispositions de la loi des juridictions consulaires du 10 juillet 1879.

Toutefois, il faut remarquer que l'Empereur reste maître de fixer la date à laquelle cette loi sera mise en vigueur dans les colonies.

La loi des juridictions consulaires n'était primitivement applicable qu'aux citoyens de l'Empire (Reichsangehœrige) et aux protégés, sujets de nations étrangères, qui, en l'absence de consuls de leur nationalité, sont sous la protection consulaire allemande (1), l'Empereur restait le maître d'étendre à d'autres personnes le bénéfice de la loi du 10 juillet 1879; depuis, la loi du 25 juillet 1900 a étendu les dispositions de la loi des juridictions consulaires et la loi sur le mariage, du 4 mai 1870, à tous les individus autres que les indigènes résidant ou séjournant dans les colonies allemandes.

De même, aussi, d'après la première loi sur l'organisation des colonies du 17 avril 1886 et la nouvelle loi sur les juridictions consulaires du 7 avril 1900, l'Empereur peut, pour les matières non prévues au Code pénal et s'appliquant aux colonies, prévoir des délits et prononcer des peines pouvant s'élever jusqu'à un an de prison; il peut également prendre des dispositions en matière de droit civil et de pro-

(1) René Lobstein, ouv. cit., p. 54.

cédure, en cas de silence de la loi des juridictions consulaires.

De même, enfin, l'Empereur jouit du droit de modifier cette loi des juridictions consulaires, aussi bien que les lois qu'elle introduit avec elle dans les colonies, en vue d'en faciliter l'application, comme par exemple, en ce qui concerne les formes du mariage, le droit immobilier, l'exécution de la peine de mort, la prolongation des délais légaux et les formes de la procédure judiciaire.

Quant aux dispositions législatives intéressant les indigènes et qui ne sont prévues, ni par la loi des juridictions consulaires, ni par celles sur l'organisation des colonies, elles restent naturellement dans les attributions de l'Empereur.

On a volontiers comparé le pouvoir législatif de l'Empereur aux colonies, au pouvoir législatif de l'Empereur en Alsace-Lorraine (1).

Les points de ressemblance, assez nombreux, en effet, proviennent de ce que, dans l'un et l'autre cas, l'Empereur agit comme représentant de la confédération et a, sur l'Alsace-Lorraine aussi bien que sur les colonies, une action immédiate. Mais, en droit et en fait, il y a des dissemblances notables. L'Alsace-Lorraine fait l'objet de dispositions spéciales dans la Constitution, son statut constitutionnel, par suite, ne peut être modifié que par la procédure imposée pour tout changement constitutionnel. Au contraire, les colonies ne font l'objet d'aucune disposition constitutionnelle; de simples lois peuvent en modi-

(1) René Lobstein, ouv. cit., p. 48.

fier le régime et c'est là un système qui permet à l'Empereur, en tant que législateur colonial, d'avoir des attributions très larges. D'autre part, les Etats confédérés participent indirectement, de façon assez large, à l'administration de l'Alsace-Lorraine, ils ne s'intéressent pas aux colonies. L'Empereur est le véritable maître des colonies, il est souverain absolu en matière de législation coloniale.

Pour la législation secondaire (police, administration), le Chancelier intervient. L'Empereur peut fixer des peines s'élevant jusqu'à un an de prison, le chancelier, de son côté, peut en fixer s'élevant jusqu'à trois mois; il peut, comme l'Empereur, prononcer la mise en arrestation, la saisie et l'amende. Il a même le droit de déléguer son pouvoir législatif secondaire aux Compagnies de colonisation munies d'une lettre de protectorat impérial pour l'étendue de leurs territoires. Cette disposition est sans utilité aujourd'hui depuis la disparition des Compagnies de colonisation.

Enfin, aux termes de l'article 4 de la loi des juridictions consulaires, les fonctionnaires des colonies ayant l'exercice de la justice peuvent, dans l'étendue de leur ressort, prendre des dispositions de police avec sanction d'amende pouvant s'élever jusqu'à 150 marks.

Le régime allemand est donc un régime fortement autoritaire, c'est un système à part dans l'ensemble des systèmes coloniaux modernes; il s'explique et se justifie surtout par la nouveauté des colonies de l'Empire.

IV

Législation espagnole et portugaise : Nous mentionnerons pour mémoire seulement la législation espagnole, car depuis la guerre hispano-américaine, les colonies espagnoles ayant à peu près totalement disparu, l'étude de cette question n'a plus qu'un intérêt purement rétrospectif. Nous nous bornerons donc ici à quelques indications sommaires.

L'Espagne gouvernait, depuis 1870, ses colonies d'après le principe antérieurement exposé de l'assimilation. Les colonies faisaient littéralement partie du royaume au même titre que les provinces continentales; on s'abstenait même de les désigner sous le nom de colonies, on les appelait des provinces d'outre-mer (ultra-mare). Ces provinces n'étant pas toutes parvenues au même degré de développement étaient divisées en deux groupes : celles qui envoyaient des députés aux Cortès, et celles qui ne jouissaient pas du privilège de la représentation parlementaire. En vertu de la Constitution de 1876, le Parlement métropolitain jouait un rôle prépondérant dans les affaires coloniales et notamment en matière législative, lui seul avait le pouvoir de légiférer pour les colonies. Le pouvoir exécutif avait toutefois le droit d'étendre aux colonies, sauf les changements nécessaires, toutes les lois métropolitaines. Depuis 1878, le gouvernement avait fait un très large usage de cette faculté et à la veille de la guerre hispano-américaine, il était parvenu à avoir refondu à peu près entièrement toute la législation coloniale ancienne. Les décrets des 25 et 27 novembre 1897,

avaient, à la veille de la guerre, réorganisé l'administration et la législation des Antilles espagnoles sur des bases très libérales. Toute cette œuvre législative très remarquable a disparu avec les colonies elles-mêmes. Les Canaries, les Comptoirs de l'Afrique septentrionale, minuscules épaves d'un empire colonial qui fut jadis immense, sont aujourd'hui les seuls témoins d'une organisation législative en grande partie disparue.

Plus intéressante est l'étude des colonies portugaises, car les règles politiques selon lesquelles elles sont gouvernées s'appliquent encore à un ensemble de territoires respectable.

Ici également, le grand principe directeur est celui vers lequel paraissent bien nettement pencher les races latines colonisatrices : le principe d'assimilation.

Les colonies portugaises sont considérées comme parties intégrantes du territoire national et soumises, à très peu de choses près, au même régime politique que les provinces de la métropole. La constitution, les lois, l'organisation administrative sont les mêmes, sous la seule réserve des exceptions que peuvent motiver les exigences locales. Les colonies sont presque entièrement « assimilées ».

Le pouvoir législatif colonial est le même que le pouvoir législatif métropolitain : c'est le Parlement. Toutes les lois coloniales, aussi bien celles qui concernent l'organisation civile, politique et militaire, que celles qui regardent les douanes, les institutions de crédit, la monnaie, les subventions accordées par

l'Etat aux budgets locaux, sont de la compétence du Parlement métropolitain.

Toutefois, comme en France, le pouvoir exécutif jouit en Portugal d'un assez grand nombre de prérogatives législatives. D'abord, il peut étendre d'office aux colonies les lois appliquées à la métropole et, en l'absence des Chambres, sous réserve de leur en rendre compte, il peut prendre, par voie de décret, toutes les mesures législatives urgentes (1).

Notons, en terminant, que, comme il arrive toujours dans tous les pays appliquant le régime d'assimilation, les colonies portugaises, qui n'ont pas d'assemblées locales élues, ont des représentants au Parlement métropolitain. Les seules assemblées locales — juntes — sont nommées par les gouverneurs et n'ont que voie consultative : il ne saurait être question à leur sujet de pouvoir législatif.

---

(1) Le Ministre de la Marine et d'Outre-Mer, qu'assiste une junte consultative, est responsable devant les Cortès des dispositions prises.

CONCLUSION

M. Chailley-Bert a écrit quelque part que, pour exposer le problème de la législation coloniale, il faudrait recourir à la méthode historique et géographique; pour poser bien nettement la question, il faudrait noter, avec tous les détails, ce qu'on a fait sous tel régime avec tels moyens, selon tels procédés, ce qu'ont fait tels peuples, ce qu'à fait la France sous l'ancien Régime dans telles de ses colonies, ce que font les Anglais dans les Indes anglaises, au Cap, en Australie, au Canada, ce que font les Hollandais dans les Indes néerlandaises. Quand on aurait ainsi exposé les méthodes employées, les erreurs commises et les résultats obtenus, il serait alors possible de déduire *a posteriori*, de dégager des conclusions et peut-être de formuler des principes.

Le plan que nous avons suivi a été très voisin de celui-là. Il a même été plus modeste, plus simple. Ce que nous avons voulu, c'était exposer objectivement et sans idée préconçue l'évolution historique du pouvoir législatif dans les colonies, montrer comment les divers gouvernements qui se sont succédés au pouvoir, depuis que la France est entrée dans le grand mouvement d'expansion coloniale,ont cherché à résoudre ce difficile problème, montrer comment, après avoir été tour à tour employé des systèmes divers, on a fini par s'arrêter à un système mixte, hétéro-

clite, assimilateur par endroits, autonomiste par d'autres, incohérent parfois, mais qui, dans l'état actuel des choses, a du bon malgré ses multiples défauts, que nous avons signalés.

Nous n'avons point la prétention, arrivé au terme de cette étude, de rappeler les imperfections que nous avons relevées dans le système actuel et, après avoir démontré qu'il y aurait urgence à le réformer, de bâtir ensuite de toutes pièces toute une organisation qui serait, selon nous, le remède infaillible à la situation actuelle que nous avons montrée mal définie, instable et prêtant à l'arbitraire. Ce serait là, du reste, une tâche trop lourde qui dépasserait le cadre de ce travail aussi bien que nos propres forces. Comment conclurons-nous donc cet exposé? Le résumerons-nous encore suivant la tradition classique? Mais cet essai historique n'est déjà qu'un résumé, à quoi bon abréger encore un abrégé qui a laissé de côté quantité de faits, qui n'a qu'indiqué une foule de théories, qui n'a même pas mentionné des nuées d'idées précieuses. Quelle utilité de résumer un résumé?

Si nous avions entrepris ce travail avec le plan bien arrêté de démontrer l'excellence d'un système colonial, une conclusion logique s'imposerait tout naturellement, mais notre but n'a pas été celui-là. Nous n'avons voulu faire qu'un exposé historique et juridique de la question. Au lecteur, s'il le juge utile, d'en tirer pour l'avenir les conclusions qui lui paraîtront les meilleures. Nous avons simplement mis en lumière des faits, énoncé des textes de lois, indiqué

des systèmes, qu'il les regarde et en tire lui-même les enseignements qui lui paraîtront profitables.

Avant de clore cette étude, il y a cependant quelques idées que nous voudrions signaler ici et au besoin préciser. Ces idées n'ont pu trouver place dans le courant de ce travail parce qu'elles sont trop générales, mais elles touchent de très près notre étude, et si, un jour, le législateur vient à s'occuper d'une réorganisation politique de notre empire colonial, il devra les avoir constamment présentes à l'esprit, car elles constituent la base essentielle et fondamentale de toute organisation coloniale vraiment solide.

En premier lieu, nous estimons qu'il y a lieu de se méfier des systèmes conventionnels théoriques de législation coloniale et qu'il est dangereux, dans l'exercice du pouvoir législatif, de vouloir adopter une règle uniforme pour toutes les colonies et conçue suivant un plan qui se recommande de l'une de ces théories et de l'une d'elles seulement.

Aucun des grands systèmes coloniaux, soit d'assujettissement, soit d'autonomie, soit d'assimilation, entre lesquels oscille toute politique coloniale, ne peut avoir, en effet, la prétention d'être le meilleur d'une manière absolue. « La politique d'assujettissement, a-t-on dit, est excellente dans la mesure où elle conseille cette unité d'autorité, qui est le meilleur moyen d'assurer la domination de la métropole et de sauvegarder ses intérêts; elle devient détestable lorsqu'elle conduit au pacte colonial et à tous les abus dont se sont rendues coupables les nations colonisatrices pendant les trois premiers siècles qui ont

suivi la découverte du Nouveau-Monde. La politique d'autonomie entraîne naturellement des mesures décentralisatrices qui sont fort utiles; elle devient fâcheuse lorsqu'elle aboutit au sacrifice des intérêts matériels de la mère-patrie ou à une séparation complète. La politique d'assimilation est la justice même lorsqu'elle maintient aux colons et à leurs descendants les droits et les libertés dont eux-mêmes ou leurs parents jouissaient en Europe; elle heurte le bon sens et la nature des choses quand elle aboutit à une uniformité ridicule. Chacune de ces conceptions part d'une idée saine et exacte, mais c'est sa généralisation qui est fausse et dangereuse(1) ».

Dans la théorie de l'assujettissement on dit : c'est le pouvoir central qui seul doit avoir qualité pour légiférer en matière coloniale; les colonies doivent être soumises à un régime spécial dont le pouvoir central métropolitain est seul à même d'apprécier la forme ; c'est une erreur.

Dans la théorie de l'autonomie on dit, au contraire : le pouvoir central ne peut pas légiférer pour les colonies, car il n'en connaît ni les besoins, ni les usages; il est, d'autre part, souverainement injuste que la législation soit faite pour des colons par d'autres législateurs que leurs représentants, c'est donc aux colons et à eux seuls que doit incomber le soin de légiférer; le pouvoir métropolitain n'a ni

(1) Girault : *Des rapports politiques entre métropole et colonies*. Rapport à l'Institut colonial international. Session de Londres 1903, p. 374.

le pouvoir ni le droit d'intervenir. C'est encore une erreur.

Dans la théorie de l'assimilation, on dit enfin : le territoire des colonies n'est qu'une portion du territoire métropolitain; la distance qui les sépare l'un de l'autre n'est rien; si un système de législation est bon pour la métropole, pourquoi ne serait-il pas bon aussi pour les colonies? Les colonies n'étant que le prolongement du territoire métropolitain, il n'y a aucune raison pour que les habitants des colonies aient des droits politiques différents de ceux de la métropole. La loi ne doit pas varier suivant les pays; elle doit être partout la même, en France et aux colonies. Ainsi présentée, cette idée est encore une erreur.

« Il n'y a donc pas, comme le remarque encore M. Girault, à choisir entre ces trois systèmes, mais simplement à emprunter à chacun d'eux ce qu'il contient de bon. Il faut rechercher, non seulement des solutions logiques, mais des solutions utiles(1) ».

Comment parvenir à ce but?

Il serait insensé de prétendre adopter un régime législatif uniforme pour toutes les colonies. Chacune a un caractère propre et une civilisation particulière. Il serait chimérique de vouloir les soumettre toutes à la même loi, aux mêmes principes de gouvernement et d'administration. Il est donc indispensable de classer les colonies et de les répartir en un certain nombre de catégories.

D'après quels principes doit-on procéder à cette classification ?

(1) Girault. Rapport cité, p. 374.

Il en est plusieurs qui sont essentiels.

Tout d'abord, on doit tenir compte du caractère même de chaque colonie, examiner si c'est une colonie de peuplement (Settlement colonie, disent les Anglais), ou bien si c'est seulement une colonie d'exploitation.

Le régime législatif que l'on peut appliquer aux colonies de peuplement peut être très différent, il doit l'être même, de celui qu'il faut employer vis-à-vis des colonies d'exploitation. « La politique d'autonomie, a écrit encore M. Girault, qui peut convenir aux premières, appliquée aux autres serait une dangereuse absurdité. Java n'est pas très éloignée de l'Australie, et cependant chacun sent bien qu'il serait fou de donner à une île, où une petite minorité d'Européens se superpose à une masse énorme d'indigènes, les libertés locales étendues, l'indépendance presque complète que l'on a reconnues avec raison au peuple de race anglo-saxonne qui se développe sur le continent australien (1) ». Il ne serait pas plus logique de légiférer pour la Guadeloupe et la Réunion de la même façon que pour les indigènes de la Guinée et la Côte d'Ivoire.

En second lieu, l'âge de la colonie doit être également pris en considération. « Une colonie neuve et une vieille colonie ne doivent pas être soumises aux mêmes règles. La politique d'assujettissement qui convient à une colonie récemment fondée doit s'atténuer peu à peu, puis disparaître ». Il est possible de légiférer, maintenant, en Indo-Chine, d'une tout

(1) Girault. Rapport cité, p. 375.

autre manière qu'on ne l'a fait au début de l'occupation.

L'importance de l'établissement lui-même entre également en ligne de compte. Dans ce même rapport, déjà plusieurs fois cité et qui renferme des quantités innombrables de réflexions judicieuses, M. Girault remarque encore, à ce sujet, que Terre-Neuve et Saint-Pierre-et-Miquelon sont des îles voisines, également habitées par une population blanche, mais que la France ne peut pas évidemment accorder à une petite colonie de 6,000 habitants, grande comme un de ses cantons, l'autonomie reconnue par l'Angleterre à un pays qui a aujourd'hui plus de 200,000 habitants et qui est plus grand que l'Irlande.

Le climat, la situation géographique de la colonie, plus ou moins éloignée de la métropole, ses ressources, plus ou moins abondantes, sont encore des éléments dont on doit tenir compte pour classer les colonies en vue de constituer des groupes d'établissements à qui on pourrait appliquer un régime législatif analogue.

Cela fait, qui doit légiférer?

Les considérations qui précèdent simplifient beaucaup la réponse. Nous croyons, néanmoins, qu'il faut poser le problème de la façon suivante :

1° Quelle doit être la part du pouvoir législatif, c'est-à-dire du Parlement, dans la législation coloniale ?

2° Quelle doit être celle du pouvoir exécutif? Doit-on supprimer le régime de la législation par voie de décrets?

3° Quelle doit être enfin celle des pouvoirs

locaux ? D'abord, de l'agent local du pouvoir métropolitain, du gouverneur, ensuite de l'Assemblée élective qui peut exister dans la colonie.

Et, d'abord, voyons quel doit être le pouvoir législatif du Parlement en matière coloniale :

Le Parlement étant, aux termes mêmes de la loi constitutionnelle, l'organe législatif par excellence de la nation, il y a lieu de lui reconnaître l'autorité la plus absolue en matière de législation coloniale. Le pouvoir du Parlement français, à notre avis, devrait être illimité ; le Parlement devrait pouvoir, comme le Parlement anglais, évoquer à lui toutes les questions intéressant la législation des colonies, mais il serait à désirer que la tradition s'établisse de n'user de ce droit qu'en ce qui concerne les lois d'ordre très général qui peuvent s'appliquer soit à tout un groupe de colonies, soit à la totalité des colonies et quelquefois à une colonie déterminée.

Dans cette œuvre législative, qui serait capitale, car elle serait de nature à poser les bases essentielles de toute la législation aux colonies, le Parlement devrait être puissamment aidé par les députés et sénateurs coloniaux. On a beaucoup attaqué, depuis quelques années, la présence de représentants de nos colonies dans les deux Assemblées métropolitaines, et on a été jusqu'à déposer à la Chambre des Députés une proposition de loi portant suppression pure et simple de la représentation de l'Inde, de la Cochinchine, de la Guyane et du Sénégal. En réalité, il faut distinguer dans cette question délicate ce qu'est la représentation coloniale et ce qu'elle devrait être effectivement.

Ce qu'est la représentation coloniale, les journaux nous le montrent chaque jour et dans un but de polémique souvent bien marqué, en accentuant encore les défauts de propos délibéré. Les scandales électoraux de l'Inde française sont devenus, dans la presse, un sujet de plaisanteries faciles, et souvent un député exotique, grâce à un article humoristique, s'est vu devenir tout à coup célèbre par ses seules absences des séances du Parlement.

Dans un ordre d'idées plus sérieuses, on adresse à la représentation coloniale deux objections. L'une et l'autre sont sans valeur. On dit : la présence de députés coloniaux au sein du Parlement métropolitain est inutile, car ils sont appelés à voter des lois qui sont sans intérêt pour leurs commettants; elle est même dangereuse, car leur vote peut fausser les résultats des scrutins. C'est là une erreur, car il y a bien souvent quantité de députés métropolitains qui, eux aussi, votent des lois qui n'intéressent en aucune manière leurs électeurs. On cite, à ce point de vue, les députés de Paris, qui, le 5 avril 1884, ont voté la loi municipale, qui cependant n'était pas applicable à Paris. « Les députés des ports, a-t-on dit, ne sont pas les seuls à voter les lois relatives à la marine marchande. Si demain on votait un projet de loi sur l'industrie extractive, les députés élus par les nombreuses circonscriptions où il n'y a pas de mines ne se croiraient pas obligés de s'abstenir. Légalement, d'ailleurs, un député est le représentant de la nation tout entière et non celui d'une circonscription déterminée (1) ».

(1) Girault. Rapport cité, p. 412.

On dit encore : La représentation coloniale est inutile, car les députés coloniaux ne sont pas assez nombreux pour constituer une majorité ; Benjamin Franklin, a-t-on remarqué, répondait déjà à cette objection : « Ce n'est pas que je me figure qu'on accorde aux colonies un nombre assez grand de représentants, pour qu'ils puissent, par leur nombre, peser fortement dans la balance; mais ils pourraient du moins parvenir à faire étudier avec plus d'impartialité les lois qui concernent les colonies ». «... L'essentiel, continue M. Girault, qui rapporte ce propos de Benjamin Franklin, c'est que chaque colonie ait dans le Parlement un avocat sur lequel elle puisse compter pour défendre sa cause. C'est déjà beaucoup que de ne pas pouvoir être sacrifié sans avoir été entendu. En fait, d'ailleurs, la qualité des représentants importe plus que la quantité au point de vue de l'influence (1) ».

On fait encore à la représentation coloniale une autre objection, qui est plus judicieuse, mais qui n'est pas, à la vérité, plus solide, car si elle s'adresse avec une certaine raison au système de représentation coloniale, tel qu'il fonctionne actuellement, elle tomberait le jour où ce système viendrait à être mieux organisé. On dit : les députés coloniaux sont les élus des colons et des Européens, et dans ce cas ils sont les représentants d'une oligarchie, les défenseurs d'intérêts particuliers d'un petit nombre, ou bien ce sont les représentants de tous les habitants d'une colonie (comme cela est effectivement le cas

(2) Girault. Rapport cité, p. 413.

aux Antilles, à la Réunion, au Sénégal, dans l'Inde française), et alors, dans ce cas, c'est à la minorité de blancs qui habite la colonie à se trouver opprimée par une majorité composée bien souvent de gens peu recommandables. Mais c'est là une objection qui, si elle mérite d'être retenue, vise surtout le régime d'élection, tel qu'il fonctionne actuellement, et non pas le principe même de la représentation coloniale, qui ne saurait être atteint par les vices du régime électoral dont les députés coloniaux sont issus.

Il y a là, en effet, deux choses absolument distinctes. L'une — le principe de la représentation des intérêts des colonies au Parlement — est excellente; l'autre — le système en vigueur — peut être l'occasion des pires abus. Pour y remédier, il suffirait simplement d'organiser le corps électoral suivant des principes appropriés à la colonie dans laquelle il serait appelé à fonctionner.

« L'essentiel, comme l'a fort justement remarqué M. Girault, est que chaque colonie possède un représentant au Parlement, pouvant monter à la tribune pour défendre ses intérêts. La manière dont ce représentant sera nommé est secondaire ».

L'efficacité et l'utilité du rôle législatif du Parlement métropolitain, en matière coloniale, est à ce prix. A quoi bon rêver, comme l'ont préconisé certains esprits, la création d'un Parlement colonial, ou celle d'un Parlement impérial, au-dessus du Parlement métropolitain et des parlements coloniaux, dans lequel chacune des différentes parties de l'Empire disposerait d'un nombre de voix en rapport avec son importance, et qui statuerait sur toutes les

questions d'intérêt commun (questions de paix ou de guerre, de défense, relations commerciales entre les différentes parties de l'Empire, etc...); c'est une idée qui, dans l'état actuel de notre empire colonial, est impraticable. Il vaut infiniment mieux améliorer les institutions existantes en réformant la représentation coloniale sur des bases qui seraient à déterminer, mais qui seraient néanmoins faciles à trouver.

En ce qui concerne la part de pouvoir législatif qu'il convient, croyons-nous, de réserver au pouvoir exécutif, il semble qu'elle doive être limitée et réduite jusqu'au jour où elle pourrait être restreinte à un simple droit de contrôle législatif, de surveillance souveraine.

Nous avons montré dans le cours de cette étude comment, après avoir été presque absolu dans le texte du Sénatus-Consulte du 3 mai 1854, le pouvoir législatif du pouvoir central avait subi peu à peu des limitations très importantes du fait de l'extension progressive du droit d'intervention législative du Parlement.

Nous avons exposé le début de cette évolution. Nous estimons qu'il faudrait l'encourager et la favoriser. Le régime des décrets présente des avantages dans les débuts de l'occupation d'une colonie où tout est à créer; mais c'est surtout, et ce doit être avant tout, un régime provisoire. Lorsque tout s'organise et tend à prendre une forme de plus en plus précise et plus stable, la loi doit intervenir, le pouvoir exécutif doit tout naturellement céder la place au pouvoir législatif. Le décret est très utile au début, la loi est le terme final auquel on doit aboutir. Mais

cette évolution doit être progressive ; il serait maladroit, selon nous, de vouloir supprimer partout et en toutes matières, dès maintenant, le régime des décrets, comme on l'a proposé. Il est des colonies où cette suppression pourrait avoir lieu très certainement avec profit. Mais il en est d'autres où elle pourrait avoir de funestes conséquences. La suppression du régime des décrets est un idéal qu'il faut s'efforcer d'atteindre. Il appartiendrait au Parlement de déterminer dans quelles colonies le régime des décrets peut disparaître et où un régime législatif approprié peut être établi.

Il nous reste maintenant à examiner quelle pourrait être la part des pouvoirs locaux dans la législation coloniale.

En règle générale, il vaut mieux que la législation coloniale soit faite sur place une fois que le Parlement a réglé les grandes questions d'ordre constitutionnel et économique qui intéressent directement les rapports de la métropole et des colonies. La législation purement locale, pour ainsi dire, qui intéresse spécialement des intérêts locaux, doit être faite sur place.

C'est là un principe qui n'est pas encore appliqué ; loin de là. On a redit bien souvent les inconvénients du régime actuel sur ce point. Dans le système que l'on pratique couramment, c'est le pouvoir central de la métropole qui légifère ; or, il légifère souvent très mal et cela pour plusieurs raisons. Le pouvoir métropolitain, en fait, est placé dans des conditions assez défavorables pour connaître les besoins des colons et y parer à l'aide de lois appropriées. Bien

souvent les mesures qu'il prend ne sont pas édictées au moment opportun ni en pleine connaissance de cause, faute d'informations suffisamment précises. D'autre part, comme on l'a constaté fréquemment, les nombreux décrets qui constituent la législation coloniale sont copiés les uns sur les autres. « On calque, par exemple, un décret concernant Madagascar sur un texte relatif au Sénégal, qui estlui-même la reproduction d'une disposition concernant les Antilles. Cela n'est pas toujours bien raisonnable, mais cela est si commode et si vite fait ! Des textes rédigés sur place ne présenteraient pas, sans doute, cette uniformité un peu servile ».

En outre, si on examine de près comment est faite effectivement cette législation dans la métropole, on aboutit à des conclusions qui n'établissent pas positivement, de façon péremptoire, son excellence. Un Gouverneur juge, un jour, que dans sa colonie telle loi ou tel décret est utile. Il en saisit le ministère. A Paris, les bureaux étudient la proposition du Gouverneur, la discutent ; il est possible que, pour des raisons multiples, mais qui bien souvent ne sont pas décisives, l'affaire rencontre de l'opposition. Le temps passe. Le Gouverneur, pressé dans la colonie par des réclamations des colons, vient à Paris soutenir lui-même son projet de décret, et finalement, après de nombreuses démarches, arrive à le faire signer. « Dira-t-on, se demande M. Girault, qu'un décret signé dans ces conditions par le Président de la République présente plus de garanties qu'un simple arrêté du Gouverneur assisté ou non d'un Conseil ? Ce serait être dupe des apparences ».

Evidemment, il faut que le gouvernement métropolitain conserve une action directe sur la politique qui s'exerce en son nom dans chaque colonie, mais il est regrettable que bien souvent cette façon de procéder entraîne pour le Gouverneur, ainsi que pour la colonie, une perte de temps qui est en tous points préjudiciable.

Un Gouverneur, tant que le gouvernement métropolitain lui maintient sa confiance, devrait, en vertu même de ses pouvoirs, jouir d'une autorité suffisante pour trancher sur place nombre de questions qui sont, dans l'état actuel, du ressort du gouvernement métropolitain.

Ces principes étant posés, il reste à déterminer quels organes locaux devraient logiquement être investis du pouvoir de légiférer.

En premier lieu, il y a le Gouverneur, assisté ou non d'un Conseil : haut fonctionnaire métropolitain, il doit incarner en quelque sorte le pouvoir de la métropole et posséder le droit de réglementation en toutes matières. Il faut aux colonies décentraliser, et décentraliser très fortement, tous les services, aussi bien l'administration elle-même que l'organisation judiciaire, financière, militaire ou douanière. Le Gouverneur doit nécessairement être le premier échelon de cette décentralisation.

En deuxième lieu, il peut y avoir une Assemblée locale d'origine variable; tantôt elle sera nommée par le Gouverneur directement, tantôt elle sera élue par une fraction plus ou moins grande de la population, parfois par la totalité même des indigènes et des colons. Le rôle de cette assemblée sera plus ou

moins étendu. Elle pourra tantôt n'avoir que le droit d'émettre de simples vœux, tantôt son droit ira jusqu'à voter les lois locales, sous la seule réserve de la sanction du pouvoir métropolitain.

Le Gouverneur et l'Assemblée presque souveraine constituent les deux termes de la décentralisation législative qui peut être appliquée aux colonies.

Dans quelle mesure est-il désirable d'appliquer aux colonies ces principes de décentralisation et de déconcentration ?

Ici doivent encore intervenir des considérations tirées du caractère même des colonies. Dans les colonies d'exploitation ou simplement dans les colonies nouvelles, il est évident que le pouvoir de légiférer dans la colonie doit appartenir uniquement au Gouverneur. « D'une part, en effet, a-t-on dit, il y aurait beaucoup d'inconvénients à bouleverser les conceptions politiques et sociales des indigènes, en leur accordant des institutions représentatives dont le sens leur échapperait, et cette parodie de liberté n'aurait aucun avantage. D'autre part, les colons européens étant trop peu nombreux et ne restant guère dans la colonie que le temps nécessaire pour y faire fortune, le sentiment des intérêts particuliers et actuels primerait vite chez eux celui des intérêts généraux et futurs de la colonie. En fait, d'ailleurs, malgré l'absence d'institutions représentatives régulières, les Européens peuvent exercer une certaine action sur la marche des affaires publiques, grâce à leur influence personnelle auprès des fonctionnaires (1) ».

(1) Chailley-Bert. Rapport cité, p. 400.

Dans les colonies de peuplement, où la population blanche peut être en majorité, on peut décentraliser en donnant aux assemblées locales un droit de législation très étendu. « Refuser aux blancs qui habitent ces pays, a-t-on dit, les garanties politiques dont nous jouissons en Europe, ce serait leur faire une injure qu'ils ressentiraient vivement, ce serait préparer et provoquer un mouvement séparatiste. Ces libertés locales doivent même être plus grandes qu'en Europe, parce que la décentralisation doit croître avec la distance. Par la force même des choses, l'assemblée élue, qui représente une colonie tout entière, tend à prendre les allures d'un Parlement local. L'exemple de l'Australie et du Canada prouve que cette indépendance presque absolue peut se concilier avec un loyalisme parfait. « En ce qui concerne l'étendue de cette autonomie locale, l'importance de la colonie est un facteur dont il faut tenir un très grand compte (1) ».

Tels sont les principes généraux d'après lesquels il semble que devrait être organisé logiquement le pouvoir législatif des colonies.

Placés en face des principes du régime actuel, ils en diffèrent sensiblement. Nous croyons que, malgré tout, c'est le point d'aboutissement probable de l'évolution qui a commencé avec la Troisième République. Le pouvoir du Parlement grandit et grandira encore un certain temps, jusqu'au jour où chaque colonie aura un statut législatif assez nettement défini pour rendre inutiles de nouvelles

(1) Girault. Rapport cité, p. 399.

interventions parlementaires, et pour cantonner le pouvoir des Chambres dans un rôle de surveillant constitutionnel et législatif des rapports de la métropole et des colonies. Le pouvoir du gouvernement métropolitain, de plus en plus limité suivant le degré d'avancement de l'éducation politique de nos divers établissements, se réduira fatalement à un pouvoir de contrôle souverain. Le pouvoir des agents locaux est appelé lui aussi à évoluer dans un sens très nettement décentralisateur. Les pouvoirs importants accordés aux Gouverneurs-Généraux de l'Afrique occidentale française, de Madagascar, de l'Indo-Chine, constituent un indice significatif.

Les auteurs qui ont traité antérieurement cette question du pouvoir législatif des colonies s'accordent à demander pour chaque colonie une loi organique spéciale, et à abandonner à chaque colonie le soin de sa législation particulière. C'est peut-être demander trop. L'évolution historique et législative de ce problème se fera probablement d'elle-même, sans aucune intervention. Le régime de fait, qui a succédé depuis 1870 aux régimes constitutionnels précédents, s'organisera. On a dit que l'Etat moderne tend de plus en plus à devenir un Etat de droit ; Il est à prévoir que le régime des colonies deviendra lui aussi un régime de droit, et cela probablement tout naturellement. Il est téméraire, en ces matières, de préjuger de l'avenir, mais il est possible qu'il suffise, pour y arriver, de laisser agir un agent de premier ordre qui, dans bien des cas, peut équilibrer les choses les plus instables, et résoudre

les problèmes les plus compliqués et les questions les plus ardues, cet agent, c'est le Temps.

Montpellier, le 26 mai 1908.

Vu :	Vu :
Le Doyen de la Faculté,	*Le Président de la Thèse,*
VIGIÉ.	M. MOYE.

Vu et permis d'imprimer :

Montpellier, le 27 mai 1908.

Le Recteur,

A. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

Alcindor. — *Les Antilles françaises ; leur assimilation politique avec la Métropole* (Thèse pour le Doctorat, Paris).

Arnaud et Méray. — *Organisation administrative, judiciaire, politique et financière des Colonies*, 1900.

Baudoin. — *Du pouvoir de légiférer dans les Colonies* (Thèse pour le Doctorat, Paris).

De Beauregard. — *Observations sur le Régime législatif des Colonies.*

P. Bert et A. Clayton. — *Les Colonies françaises.*

Blerzy. — *Les Colonies anglaises.*

Bloch. — *Notes sur la Colonisation allemande.*

Boitmy. — *Etudes de Droit constitutionnel.*

Calvo. — *Etudes sur la Colonisation.*

Cauwès. — *Les Compagnies de Colonisation privilégiées.*

Chailley-Bert. — *La Politique coloniale de la France.*

La Colonisation de l'Indo-Chine, l'expérience anglaise.

Les Compagnies de Colonisation sous l'Ancien Régime, 1898.

Java et ses habitants, 1900.

La législation qui convient aux colonies (Rapport à l'Institut colonial international. Session de Londres), 1903.

De Chazelle. — *Etude sur le Système colonial.*

Commission instituée par décision royale du 26 mai 1840 pour l'examen des questions relatives à l'esclavage et à la constitution politique des Colonies. *Procès-verbaux et Rapports*, 1840-1842, 4°.

Commission coloniale de 1849-1851. *Notes, Rapports, Projets de Décrets* et *Projets de Lois*. Paris, 1852, 4°.

Dalloz. — *Répertoire de Législation et de Jurisprudence.*

Dareste. — *Les Constitutions modernes.*

Daubigny. — *Choiseul et la France d'Outre-Mer après le Traité de Paris*, 1892, 8°.

Decharme. — *Compagnies et Sociétés coloniales allemandes* (Doctorat ès Lettres), 1903.

Delafonds. — *Le Régime colonial.*

Démaret. — *Organisation coloniale et Fédération*, 1899, 8°.

Demay. — *Histoire de la Colonisation allemande.*

Denancy. — *Philosophie de la Colonisation*, 1902, 8°.

Deschamps. — *Les Colonies pendant la Révolution. La Constituante et la Réforme coloniale* (Thèse).

La Constitution coloniale de 1791 dans les Questions diplomatiques et coloniales, 15 juillet 1899, p. 332-345.

Despagnet. — *Essai sur les Protectorats*, 1899, 8°.

Delarbre. — *Organisation des Colonies françaises*, 1877.

Dislère. — *Traité de Législation coloniale* (3e édition), 1907, 8°.

Notes sur l'Organisation des Colonies.

Dubois (Marcel).— *Systèmes coloniaux et Peuples colonisateurs*, 1895.

Dubois (M) et Terrier. — *Un Siècle d'Expansion coloniale*, 1900, 8°.

Duchêne. — *Régime législatif des Colonies* (Thèse pour le Doctorat, Paris).

Dufresne de Francheville. — *Histoire de la Compagnie des Indes*, 1746.

Duguit. — *La Séparation des Pouvoirs.*

Durand-Molard. — *Code de la Martinique*, 1807-1814.

Duvergier. — *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances.*

Duval. — *Les Colonies et la Politique coloniale de la France.*

Engelhardt. — *Les Protectorats anciens et modernes.*

Esmein. — *Elément de Droit constitutionnel français et comparé*, 1899, 8°.

Etienne. — *Les Compagnies de Colonisation*, 1897.

Fuzier-Herman. — *Répertoire général alphabétique du Droit français.* Notes : Colonies-Protectorat...

Gaffarel. — *Les Colonies françaises.*

Ch. Gide. — *A quoi servent les colonies* (*Revue de Géographie*, 1886, XVIII).

Girault. — *Principes de Colonisation et de Législation coloniale*, 2e édition, Paris, 1904.

Décentralisation coloniale (Quinzaine coloniale du 25 juillet 1897.

Rapports politiques entre Métropole et Colonies (Rapport à l'Institut colonial international, 1903).

La Grande Encyclopédie. — Article : Colonisation.

Harel (Pierre). — *L'Angleterre et la Loi civile française à l'Ile Maurice*, Paris, 1899, 8°.

Hauser. — *Etude sur les Colonies portugaises*, 1900.

Hubert. — *La Question coloniale.*

Isaac. — *Constitutions et sénatus-consultes.*

Laboulaye. — *Questions constitutionnelles.*

Laferrière. — *Traité de la Juridiction administrative.*

Lanessan (de). — *L'Expansion coloniale de la France.*

Lareau. — *Histoire du Droit canadien.*

Leroy-Beaulieu (P.). — *De la Colonisation chez les Peuples modernes*, 1902.

Les nouvelles Sociétés anglo-saxonnes, Australie et Nouvelle-Zélande, Afrique australe, 1901.

Léveillé. — *Les Compagnies souveraines de Colonisation.*

Lobstein (R.). — *Essai sur la Législation coloniale allemande*, Paris, 1902.

Lorin (Henri). — *Le Comte de Frontenac.* Etude sur le Canada français à la fin du XVII[e] siècle, 1895.

Mahy (de). — *Le Régime politique aux Colonies.*

Montégut. — *L'Angleterre et ses Colonies australes.*

Moreau de Saint-Méry. — *Lois et Constitutions des Colonies françaises de l'Amérique sous le Vent* (Paris, 1784, 6 vol.).

Pauliat. — *Madagascar sous Louis XIV et la Compagnie des Indes orientales* (1886).

La Politique coloniale sous l'ancien Régime (1887).

Petit. — *Droit public ou Gouvernement des Colonies françaises* (1771, 2 vol.).

Petit (Ed.). — *Organisation des Colonies françaises et pays de Protectorat.*

Posada. — *Le Régime colonial de l'Espagne.* Revue de Droit public, (1898-1899).

Prentout. — *L'Ile-de-France sous Decaen* (1901).

Prévost-Paradol. — *La France nouvelle.*

Puynode (G. de). — *L'Esclavage et les Colonies.*

Rambaud. — *La France coloniale.*

Rayne-Petiet. — *Le Pouvoir législatif en France, de Philippe-le-Bel à 1789.*

Reinsch. — *Colonial government* (1902).

Représentation (de la) *des Colonies dans le Parlement*, 1847, 8°.

Rodier. — *Les Colonies étrangères : Organisation politique et militaire.*

Roloff. — *Dù Kolonialpolitik Napoléons I[er]* (1899).

Rougier. — *Précis de Législation coloniale.*

Schefer. — *La France moderne et le Problème colonial*, Paris, 1907.

Saint-Hilaire. — *Précis sur la Législation des Colonies françaises* (autographié) 1831.

Steatsman's Year-Book (The) (annuel), 1907.

Stengel. — *Colonies allemandes.*

Strœcklin. — *Les Colonies et l'Emigration allemandes.*

Sir John Strachey. — *L'Inde* (traduction de M. Harmand). *India* (1894).

Tarring. — *Chapters on the law relating to the colonies*, 1893.

Ternant. — *Les Colonies portugaises.*

Tissot. — *Principes de Droit public.*

Vignon. — *L'Expansion coloniale de la France.*
Villeval (A.) — *La Nouvelle Galle du Sud.*
Vossion. — *L'Australie nouvelle et son avenir.*
Wilhelm. — *Promulgation et Exécution des Lois coloniales* (Annales de l'Ecole des Sciences politiques, 1894, n° 1).
Zimmermann. — *Die europaeschen Kolonien : die Kolonialpolitik. Portugals und Spaniens 1896, Grossbritaniens*, 1898-1899. *Frankreichs*, 1901.
En outre : *Recueil de Législation et de Jurisprudence coloniale.*
Revue de Droit public.
Revue politique et parlementaire.
Bulletin de la Société de Législation comparée.
Quinzaine coloniale.
Annales des Sciences politiques.
Tribune des Colonies et des Protectorats.
Revue maritime et coloniale.
Revue générale du Droit international public.
Questions diplomatiques et coloniales.
Etc...

Table des Matières

Introduction.

Place de la question dans l'ensemble de la science du droit, méthode, plan de cette étude 3

CHAPITRE Ier

Le Pouvoir législatif sous l'ancien Régime.

I. Le principe de la souveraineté royale et le droit de législation dans la métropole et aux colonies.

II. Le pouvoir législatif direct du Roi. L'application aux colonies des lois et ordonnances du royaume ; les actes législatifs spécialement élaborés pour les colonies. Caractères de cette action législative du pouvoir royal.

III. Le pouvoir législatif délégué des agents locaux. Les pouvoirs : 1° des Directeurs des Compagnies de colonisation ; 2° des Gouverneurs-Généraux et Intendants. Conflits entre ces deux sortes d'officiers à propos de l'exercice de leurs pouvoirs. Les gouverneurs ordinaires n'avaient pas de pouvoir législatif ni réglementaire ; 3° des Conseils souverains, le droit d'enregistrement et de représentation ; les arrêts de règlement.

IV. La législation coloniale sous l'ancien Régime est un véritable chaos. Difficultés de connaître cette législation. Tentatives de codification 7

CHAPITRE II

Le Pouvoir législatif sous la Révolution, l'Empire et la Restauration.

I. Le pouvoir législatif des colonies sous la Révolution.

La représentation coloniale. Admission des députés des colonies à l'Assemblée constituante. Transformation des Assemblées coloniales.

Le décret du 8 mars 1790. Les instructions du 28 mars. Le décret des 24-28 septembre 1791.

Excès commis par les assemblées coloniales. L'assemblée de Saint-Marc.

Les troubles de Saint-Domingue. Anarchie législative aux colonies. Les mesures répressives.
La constitution du 3 fructidor an III.
II. Le pouvoir législatif des colonies sous le Consulat et l'Empire.
La loi du 30 floréal an X. Les arrêtés consulaires du 29 germinal an X, 6 prairial an X, 13 pluviôse an XI, 24 septembre 1803.
L'organisation consulaire et impériale.
III. Le pouvoir législatif des colonies sous la Restauration.
L'article 73 de la Charte de 1814.
Rétablissement de l'ancienne organisation coloniale. Modifications postérieures commandées par les circonstances. La réorganisation législative des colonies 71

CHAPITRE III

Le Pouvoir législatif sous la Monarchie de Juillet. La Loi du 24 Avril 1833.

L'article 64 de la Charte de 1830.
La loi du 24 avril 1833 sur le régime législatif des colonies. Caractères de cette loi. Elaboration du projet de loi. Rapports, discussions à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés.
Partage du pouvoir législatif entre l'autorité métropolitaine et les Conseils coloniaux locaux. Tendances autonomistes de la monarchie de Louis-Philippe en matière coloniale 113

CHAPITRE IV

Le Pouvoir législatif sous la Deuxième République.

Les premières mesures prises par le gouvernement provisoire de 1848.
Dissolution des Conseils coloniaux. Envoi de Commissaires de la République aux colonies.
L'article 109 de la Constitution de novembre 1848. Les idées coloniales de la Deuxième République. Les décrets du 5 mars 1848. Rétablissement de la représentation coloniale à l'Assemblée législative métropolitaine.
La Commission coloniale de 1849-1850.
Elaboration d'un nouveau projet de loi sur le régime législatif des colonies. Organisation nouvelle du pouvoir législatif. Ce projet de loi n'aboutit pas 133

CHAPITRE V

Le Pouvoir législatif sous le Second Empire. — Le Sénatus-Consulte du 3 Mai 1854. — Les Origines du Système actuel.

L'article 27 de la Constitution impériale du 14 janvier 1852.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, relatif à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion.
Rôle législatif du Sénat, de l'Empereur, du Corps législatif, des gouverneurs locaux.
Caractères de ce régime.
Exemples d'actes législatifs promulgués conformément au sénatus-consulte de 1854 149

CHAPITRE VI

Le Pouvoir législatif sous la Troisième République. Exposé du Régime actuel.

Le décret du 15 septembre 1870. Silence de la Constitution de 1875 sur la question du pouvoir législatif des colonies. Le régime de fait qui s'établit après 1870. Valeur constitutionnelle du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Opinion de MM. Isaac, Duchêne, Dislère, Girault, etc...

I. Organisation du pouvoir législatif des colonies d'après le sénatus-consulte du 3 mai 1854 et d'après les principes nouveaux qu'on en a tirés depuis 1870.

1° Dans les colonies des Antilles et de la Réunion.

a) Rôle législatif du Parlement. Remarques complémentaires et difficultés d'interprétation.

b) Rôle législatif du Pouvoir exécutif. Le domaine des Décrets.

2° Dans les colonies autres que les Antilles et la Réunion. Le régime des Décrets.

Limitation du régime des Décrets. Cas où un décret est devenu insuffisant, où une loi est nécessaire.

II. De la promulgation des lois.

Promulgation dans la métropole et dans la colonie. L'arrêté de promulgation du gouverneur. Importance de cette formalité. Conditions, délais de promulgation. Le décret du 15 janvier 1853.

III. Difficultés diverses :

Des lois applicables aux colonies sans promulgation.

De l'application de la loi aux colonies, en cas d'annexion, de modification des groupements administratifs, de conquête...

De la législation des colonies en voie de formation, dans les colonies occupées militairement.

De l'autorité des lois et décrets publiés dans une colonie hors de cette colonie.

Du pouvoir législatif dans les pays de protectorat . . . 165

CHAPITRE VII

Critiques et Projets de Réformes.

Le régime actuel est vague, imprécis, il prête à l'arbitraire.
Exemples de cette imprécision. Quelques défauts caractéristiques.
Le régime des décrets. Critiques dont il est l'objet.
Inconvénients résultant de l'absence d'une loi organique coloniale.
Les remèdes proposés : Principaux projets de réforme : Proposition de loi Isaac (1890), projet de loi Jules Roche (1891), proposition de loi Godin, proposition de loi Brunet (1895). 219

CHAPITRE VIII

Législation comparée. — Le Pouvoir législatif dans les Colonies Anglaises, Hollandaises, Allemandes, Espagnoles et Portugaises.

Les grandes théories coloniales d'assujettissement, d'autonomie et d'assimilation et les grands peuples coloniaux.
I. Le pouvoir législatif dans la législation coloniale anglaise.
Répartition des colonies anglaises en catégories distinctes : Colonies de la Couronne, colonies à institutions représentatives sans gouvernement responsable, colonies à institutions représentatives avec gouvernement responsable.
Organisation du pouvoir législatif dans chacun de ces groupes.
Le droit de la couronne, le droit des législations locales.
Exemples : Le pouvoir législatif dans la confédération australienne, dans l'état de Nouvelle-Galles du Sud, dans l'Inde.
II. Le pouvoir législatif dans la législation coloniale hollandaise.
Les colonies néerlandaises.
Exemples d'organisation du pouvoir législatif dans le système hollandais. Les Indes néerlandaises.
III. Le pouvoir législatif dans la législation coloniale allemande.
Le pouvoir législatif de l'Empereur en matière coloniale, son étendue et ses limites.
Le pouvoir législatif du chancelier et des fonctionnaires locaux.
IV. — Le pouvoir législatif dans les législations coloniales espagnole et portugaise.
Colonies assimilées.
La représentation coloniale dans les Parlements espagnol et portugais métropolitains 239

Conclusion 280

Bibliographie 301

Table des Matières 305

236 9

DIJON — IMPRIMERIE RÉGIONALE, 12, RUE MONTIGNY

BINDING LIST JUN 1 1931

Law
Const.
B7165p

254603

Author Bonnefoy-Sibour, Alphonse Georges

Title Le pouvoir législatif aux colonies.

University of Toronto
Library

DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET

Acme Library Card Pocket
Under Pat. "Ref. Index File"
Made by LIBRARY BUREAU